

GROUPE DE RECHERCHE SUR LA SOCIALISATION - CNRS/LYON 2

Université Lumière, 5 av. Mendès France, 69676 Bron Cedex

ENFANT À CHARGE ET PARENT ISOLÉ
OU LES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DES CRITÈRES DE FAIT

Responsable de la Recherche :

Isabelle SAYN

Avec la collaboration de :

Frédérique RAYMOND
Muriel REBOURG

Mai 1996

Convention de Recherche n°94/401 CNAF/Maison Rhône-Alpes des Sciences de l'Homme, 14 avenue Berthelot, 69363 Lyon Cedex 07.

Remerciements

Ce rapport de recherche est construit à partir des entretiens qui nous ont été accordés par les différents acteurs de la mise en œuvre des critères de personne isolée ou d'enfant à charge.

Afin de respecter la confidentialité de ces entretiens, le contenu de chacun n'a pas à être exposé ici. Nous ne citons donc que les noms des personnes qui ont bien voulu nous recevoir. Qu'elles soient encore une fois chaleureusement remerciées du temps qu'elles ont bien voulu nous accorder.

A Lyon

TASS : Madame Fransescini, Madame Perrault

CAF : Madame Chalier, Madame Courtine, Monsieur Garnier, Madame Germain, Madame Henry, Madame Ris

A Grenoble

TASS : Monsieur Bertrand, Madame Ertel

CAF : Madame Arnaud, Monsieur Cadeau, Madame Conte, Monsieur Juge, Madame Linares

DRASS Rhône-Alpes : Madame Mercandino, Monsieur Charavay.

Nos remerciements vont également à tous ceux qui ont bien voulu nous communiquer des documents utiles à notre recherche et qu'il aurait été extrêmement difficile de recueillir sans eux. Ils vont enfin à Madame Delille dont les relectures attentives sont extrêmement précieuses.

Liste des abréviations utilisées

AJE	- Allocation jeune enfant
AL	- Allocation logement
ANV	- Admission en non valeur (opération comptable d'annulation de la dette)
AP	- Autorité parentale
API	- Allocation au parent isolé
APJE	- Allocation pour jeune enfant
APL	- Aide personnalisée au logement
ARS	- Allocation de rentrée scolaire
ASE	- Aide sociale à l'enfance
ASF	- Allocation de soutien familial
C. civ.	- Code civil
CA	- Cour d'appel
CAF	- Caisse d'allocations familiales
CAFAL	- Caisse d'allocations familiales de l'arrondissement de Lyon
Cass. soc.	- Cour de cassation, chambre sociale
CF	- Complément familial
CFAS	- Code de la famille et de l'aide sociale
CNAF	- Caisse nationale d'allocations familiales
CPISS	- Commission de première instance de la sécurité sociale, remplacée par le TASS
CRA	- Commission de recours amiable
CSS	- Code de la sécurité sociale
DRASS	- Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
JAF	- Juge aux affaires familiales, créé par la loi du 8 janvier 1993
JAM	- Juge aux affaires matrimoniales, remplacé par le JAF
JE	- Juge des enfants
ONC	- Ordonnance de non conciliation
PA	- Pension alimentaire
PF	- Prestations familiales
RMI	- Revenu minimum d'insertion
TA	- Tribunal administratif
TASS	- Tribunal des affaires de la sécurité sociale
TI	- Tribunal d'instance

Sommaire

Introduction.....	1
Partie 1 - LE CONTENTIEUX DES PRESTATIONS FAMILIALES	4
Chapitre 1 - LE RÔLE DES CAFDANS LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX.....	5
I - Le rôle de la CAF en aval de la saisine de la CRA	5
Action en répétition, contestations des assurés, contrôles de situation	
II - Le rôle de la commission de recours amiable	19
La saisine de la commission de recours amiable et son activité	
Chapitre 2 - LE RÔLE DES JURIDICTIONS DANS LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX	31
I - Le rôle du TASS, juridiction du premier degré.....	31
Le fonctionnement du tribunal, son pouvoir d'appréciation	
II - Le rôle des juridictions supérieures	70
La possibilité de faire appel (le calcul du taux d'appel), l'appel des décisions prises par le T ASS, les décisions de la Cour de Cassation	
Partie 2 - LA MISE EN ŒUVRE DES CRITÈRES DE FAIT	81
Titre 1 - L'ENFANT À CHARGE	82
Chapitre 1 - ENFANT À CHARGE, ÉTAT DES LIEUX	83
Les textes en vigueur	83
Les décisions judiciaires	87
Tableau récapitulatif des décisions recherchées et autres décisions	
Lettres circulaires CNAF et/ou lettres ministérielles.....	118
Réponses Ministérielles	126
Chapitre 2 - ENFANT À CHARGE, ANALYSE	131
Les textes en vigueur	133
Le critère d'enfant à charge dans les décisions publiées.....	136
Le cumul de la qualité d'enfant à charge et de la qualité d'allocataire, e contenu de la notion, l'indépendance de la notion	
Le critère d'enfant à charge dans les pratiques	145
L'enfant à la charge de l'un de ses parents ou d'une tierce personne.	
Analyse des pratiques	166
Synthèse et explication de l'évolution des pratiques	175
Titre 2 - L'ALLOCATAIRE ISOLÉ.....	189
Chapitre 1 - CONDITION D'ISOLEMENT, ÉTAT DES LIEUX	190
Les textes en vigueur	190
Les décisions judiciaires	192
Tableau récapitulatif des décisions recherchées et autres décisions	
Circulaires CNAF et lettres ministérielles	216
Chapitre 2 - CONDITION D'ISOLEMENT, ANALYSE.....	218
Le partage des rôles, l'inversion des rôles entre CAF et allocataires, l'inversion de la charge du risque	
Conclusion générale.....	237

INTRODUCTION

Le projet de recherche avait pour ambition d'apprécier le contentieux en matière de prestations familiales s'agissant de la mise en œuvre des dispositions de droit social qui font appel à un critère de fait plutôt que de se référer directement au statut civil. Ces critères de fait sont celui d'enfant à charge, et il concerne l'ensemble des prestations familiales, et celui de parent isolé s'agissant des prestations retenant cette qualification, soit l'allocation de parent isolé et l'allocation de soutien familial.

Une première approche montrait que les caisses d'allocations familiales ont à l'évidence des difficultés pour mettre en œuvre les critères de fait propres au droit social qui veulent s'affranchir des catégories instituées du droit civil de la famille et une meilleure connaissance des pratiques instaurées à l'intérieur des Caisses semblait nécessaire d'une part afin de mieux connaître l'ampleur du contentieux soulevé par l'utilisation du critère d'enfant à charge ou par l'utilisation du critère d'isolement, d'autre part afin de mieux appréhender l'autonomie des caisses dans la mise en œuvre de la règle de droit.

Il s'agissait donc de préciser les modalités d'application de ces critères de fait et de rechercher les modes d'élaboration des pratiques instituées à l'intérieur des caisses d'allocations familiales. L'hypothèse était notamment que le maniement d'un critère de fait pose des problèmes spécifiques à l'institution chargée d'une gestion de masse, en contradiction avec la gestion personnalisée des dossiers que supposent des critères de fait. Ou encore que les pratiques instituées par les CAF étant toujours restrictives, elles pouvaient avoir comme fondement une simple préoccupation économique. Les entretiens montrent qu'elles sont effectivement analysées comme représentatives d'une bonne gestion des ressources. Mais sans dénoncer ces premières hypothèses, la recherche entreprise a trouvé d'autres réponses.

En renvoyant les organismes à des critères de fait, la loi leur donne une plus grande marge de manœuvre. Cette espace de liberté laisse aux différents intervenants des pouvoirs plus étendus que s'ils devaient se contenter d'appliquer une réglementation stricte. Dans cet espace, plusieurs acteurs sont susceptibles d'intervenir et peuvent s'octroyer un rôle plus ou moins important. Les premières concernées sont les CAF, expressément chargées de l'application de ces critères afin de déterminer leurs allocataires. Les autres intervenants sont la CNAF, le ministère de tutelle, et le juge.

Sont ainsi en place les trois pouvoirs constitutifs d'une démocratie, le législatif, à travers les textes du code de la sécurité sociale, l'exécutif, tant à travers le ministère de tutelle que les caisses chargées de la gestion d'un service public et le judiciaire, à travers

le contrôle que les juges peuvent opérer de la bonne application de la loi. Selon qu'il s'agit du critère d'isolement ou du critère d'enfant à charge, les rôles de chacun des acteurs possibles ne se sont pas répartis de façon identique, même si dans un cas comme dans l'autre c'est bien le pouvoir exécutif qui occupe le devant de la scène.

L'idée a donc été de suivre les affaires qui avaient fait l'objet d'une décision judiciaire relative aux conditions d'application des critères de fait -enfant à charge et parent isolé- en partant des décisions rendues par la juridiction compétente, le tribunal des affaires de sécurité sociale.

Les dossiers qui ont fait l'objet de cette recherche ont été choisis à partir des affaires qui ont abouti devant le tribunal des affaires de sécurité sociale de Lyon et celui de Grenoble et qui ont été jugées en 1992. La première étape a été le dépouillement des décisions rendues au cours de l'année 1992 par ces deux juridictions et mettant en cause une caisse d'allocations familiales. 482 décisions ont été répertoriées à Lyon, 304 à Grenoble. Sur ces 304, seules 181 ont été retenues : ont été exclues les décisions terminées par une radiation ou par un désistement, ces mêmes décisions n'ayant pas fait l'objet du dépouillement correspondant pour Lyon. A partir de ces 663 décisions, ont été choisis les dossiers qui ont fait l'objet d'une étude plus approfondie, soit 62 pour Lyon et 24 pour Grenoble. Il a également été possible de retrouver les 17 décisions prises par les juridictions supérieures sur ces 86 dossiers, lorsque la décision de première instance avait fait l'objet d'un recours en appel ou en cassation.

Les données recueillies, tant sur l'ensemble de l'échantillon que sur les 86 dossiers qui ont fait l'objet d'une étude plus approfondie, ont permis d'apprécier plus justement le rôle du pouvoir judiciaire dans le contentieux des prestations familiales, et donc par effet retour sur l'élaboration des pratiques à l'intérieur de chacune des deux caisses correspondantes.

L'analyse des 86 dossiers a également été utilisée pour l'élaboration de la deuxième partie de ce rapport, plus spécialement consacrée à la mise en œuvre des critères de fait. L'analyse de la motivation des juridictions aurait été bien insuffisante pour éclairer les modes d'élaboration de la jurisprudence de ces juridictions. A Lyon, elle reprend très fidèlement celle de la caisse, à Grenoble, elle est très succincte et ne permet pas toujours de connaître de quelles prestations il s'agit. En revanche, la motivation avancée par les représentants des caisses devant le tribunal nous a permis de mieux cerner comment les caisses d'allocations familiales appréhendent les critères de fait. Les dossiers de ces affaires conservés au sein de la caisse d'allocations familiales nous ont introduits aux pratiques des services contentieux, pratiques mieux connues grâce aux nombreux

entretiens qui nous ont été accordés. Ces entretiens ont encore permis d'approfondir le rôle du pouvoir judiciaire dans l'élaboration de ces pratiques.

En somme, ce regard croisé a eu pour résultat de déterminer les pratiques instituées dans les deux caisses sous examen dans le traitement des dossiers litigieux, de connaître l'influence de ces pratiques sur le pouvoir de décision des juges en même temps que l'influence des décisions judiciaires sur ces pratiques. Les pratiques intègrent cette même démarche dans les influences réciproques des décisions des cours supérieures face aux instructions données ou transmises par la CNAF et par le ministère de tutelle.

Pour mieux faire ressortir toute la latitude que le judiciaire laisse parfois à l'exécutif, la première partie de ce rapport est consacrée à une étude un peu plus générale du contentieux des prestations familiales tel qu'il apparaît aux yeux de l'observateur des deux sites sous examen. La seconde partie de ce rapport peut ainsi se consacrer plus spécialement au contentieux relatif aux deux critères de fait que sont la charge d'enfant et la condition d'isolement.

PARTIE 1 - Le contentieux des prestations familiales

La mise en œuvre des critères de fait que sont la notion d'isolement et la notion d'enfant à charge passe avant tout par le service prestations des caisses d'allocations familiales. Lorsque les modalités de mise en œuvre de ces critères font difficulté, le dossier est renvoyé dans le service contentieux de la caisse chargé ou bien de récupérer une somme indûment versée ou bien de répondre à la contestation de l'allocataire dont la demande a été refusée.

Le litige peut être clos dès le stade des services administratifs : ou bien l'indu est récupéré dans sa totalité sans qu'il soit besoin d'obtenir un titre exécutoire auprès du juge, ou bien le demandeur renonce à porter sa demande devant la commission de recours amiable ensuite devant le juge. En cas de difficultés plus sérieuses, ce sera au service contentieux d'intervenir. Si son intervention se révèle insuffisante, ce sera alors à la juridiction compétente d'intervenir sur la question de la mise en œuvre des critères de fait que sont la notion d'isolement et la notion d'enfant à charge.

CHAPITRE 1 - Le rôle des caisses d'allocations familiales dans le traitement du contentieux

En aval de la saisine de la commission de recours amiable (CRA), le service contentieux peut être saisi par tout autre service de la caisse en cas d'indu avéré ou en cas de suspicion d'indu. Le service aura alors pour rôle de contrôler la situation de l'allocataire pour déterminer s'il reçoit ou pas des prestations indues.

Parallèlement, lorsque le service contentieux traite une demande émanant d'un allocataire, la commission de recours amiable en sera nécessairement saisie : elle constitue la voie obligatoire pour toute contestation formée par un allocataire. Cette contestation peut être le résultat d'une première intervention du service contentieux, spécialement à la suite d'un contrôle qui aurait conclu à l'existence de prestations indûment versées. Elle peut également intervenir pour contester une décision de refus de prestations motivée par l'appréciation de la situation de fait de l'intéressé.

I - Le rôle de la CAF en aval de la saisine de la Commission de Recours Amiable

La commission de recours amiable est saisie par les assurés qui contestent une décision prise à leur endroit. En revanche, les actions en répétition de l'indu sont traitées directement par le service contentieux. Dans les deux hypothèses, un contrôle de situation est possible, mais il est effectué seulement lorsque la caisse a déjà versé des prestations et veut s'assurer que ce n'est pas à tort.

Action en répétition de l'indu et contestations des assurés.

Les caisses fonctionnent sur un système déclaratif : les déclarations faites par les allocataires sont présumées être l'expression de la vérité, sous réserve de contrôles opérés a posteriori. Ce sont donc les caisses qui sont mises en position de demandeur. Dans ces conditions, il est logique que l'essentiel du contentieux apparaisse sous la forme d'actions en répétition de l'indu ; elles se trouvent en situation de demander un titre exécutoire pour procéder à l'exécution forcée du remboursement de prestations qu'elles estiment avoir versées indûment¹. Aussi l'essentiel des affaires jugées par les TASS sont-elles jugées à la demande de la caisse. Le nombre d'affaires retrouvées

¹En tout cas lorsque les retenues opérées sur les prestations en cours ne sont pas suffisantes pour permettre un remboursement complet ou dans des délais raisonnables, sur ce point, cf. infra.

donne une image relativement fiable du nombre de litiges non résolus en aval par les services de la caisse. En revanche, si le nombre d'affaires jugées à la demande d'un assuré est beaucoup plus faible, il est impossible d'en déduire que les contestations émises en aval par les assurés sont peu nombreuses.

L'action en répétition de l'indu

En principe, la position de demandeur des caisses ne doit rien changer au fond du litige. La notion d'isolement comme celle d'enfant à charge est la même que ce soit la caisse qui demande un titre exécutoire pour obtenir le remboursement de sommes indues de la part d'un allocataire, ou que ce soit l'allocataire qui conteste l'appréciation que fait la caisse de sa situation.

Cette unité sur le fond fait l'objet d'un traitement formel pourtant très différent.

Les litiges qui mettent en jeu un tel critère d'attribution des prestations familiales ne font pas plus l'objet d'un passage préalable en CRA que les autres litiges dès lors qu'ils sont portés par l'organisme. La ligne de partage entre le passage ou pas en CRA est seulement l'origine de la demande : toutes les demandes formées par l'allocataire sont examinées par la CRA, que ce soit une contestation au fond ou une demande de remise de dette. En revanche, aucune des demandes formées par la caisse ne passe par la CRA. La décision d'agir en répétition est prise directement par les services et aboutit directement devant le TASS si elle ne peut pas être exécutée en l'absence de titre exécutoire.

En outre, à travers les entretiens effectués, il apparaît à l'évidence que les actions formées par les caisses n'ont pas le même statut que les actions formées par les allocataires. Une action en répétition de l'indu est essentiellement traitée comme une action seulement formelle, dont le seul objet est l'obtention d'un titre exécutoire. Ce type d'action ne semble pas devoir faire l'objet de discussions sur le fond.

S'agissant du site de Lyon, les actions en répétition de l'indu sont relativement beaucoup plus nombreuses que les contestations des allocataires. Sur un total de 482 décisions, 447 ont été rendues à la demande d'une caisse d'allocations familiales¹ et seulement 35 à la demande d'un allocataire, soit quelque 7% de l'ensemble². S'agissant du site de Grenoble, la proportion est supérieure. Sur 181 décisions, 158 ont été prises à la demande d'une caisse, 28 à la demande d'un allocataire, soit près de 15,5% de décisions prises à la demande d'un allocataire.

¹dont 420 à la demande de la CAFAL et 27 à la demande d'une CAF autre que celle de Lyon

²Parmi ces 35 demandes, 33 impliquaient la CAFAL, 2 impliquaient les caisses de Savoie pour l'une et de Meurthe et Moselle pour l'autre.

Pour prendre l'exemple du TASS de Lyon, 545 saisines du TASS de Lyon en 1992, correspondent à moins de 0,25% des 219 060 allocataires qui dépendaient de la CAFAL cette même année. Mais le contentieux qui aboutit devant le TASS n'est que la partie immergée de l'iceberg. Une très grande partie du contentieux est traitée directement par le service du même nom, ou même par le service comptable lorsque les remboursements demandés aux allocataires sont effectués sans difficulté, ou encore lorsque la retenue sur les prestations en cours est suffisante pour permettre à la caisse d'obtenir le remboursement recherché. Ce chiffre donne donc une image relativement fiable des affaires qui n'ont pas pu aboutir au sein des services compétents et pour lesquelles ces services ont décidé une action judiciaire. Le très faible montant des intérêts en jeu pour certains dossiers démontre par ailleurs que ce n'est pas l'importance de l'indu qui détermine la caisse à poursuivre ou à ne pas poursuivre son action devant le juge, spécialement à Grenoble.

Tableau 1

Tableau indicatif de l'intérêt en jeu au moment de la saisine

Montant en francs de l'intérêt en jeu au moment de la saisine	Lyon (sur 482 décisions)	Grenoble (sur 181 décisions)	Ensemble
Montant le plus faible	234	200	200
Moyenne des 10 montants les plus faibles	457,7	255,9	356,8
Moyenne des 10 montants les plus importants	103 633,70	33 751,00	68 692
Moyenne générale	7471,56	4675,25	6073

L'action formée par un assuré.

Il est extrêmement difficile d'indiquer l'importance réelle des contentieux.

Leur point de départ est constitué par les contestations émises par les allocataires contre un refus de prestations ou contre une demande de remboursement de prestations, demande parfois accompagnée d'une retenue de 20% sur les prestations en cours.

Ces contestations peuvent être formées par courrier, mais elles sont également souvent formulées oralement, par téléphone ou directement au guichet de la caisse.

Juridiquement, toute contestation doit pouvoir être entendue et faire l'objet d'un examen par la commission de recours amiable de l'organisme mis en cause. Pratiquement, il est impossible de considérer que l'ensemble des recours examinés par la CRA reflète l'ensemble des contestations émises. D'une part, les agents de la caisse qui reçoivent une contestation peuvent y mettre un terme en donnant les explications utiles à l'allocataire, d'autre part toutes les contestations émises ne sont pas forcément maintenues de manière suffisamment ferme pour que l'agent propose une saisine de la CRA : en cas de contestation orale, la CRA est saisie à partir d'une "Fiche accueil téléphone permanence" qui doit être remplie et signée par le demandeur. C'est à partir de cet écrit que la contestation est renvoyée dans le circuit qui mène à une décision de la CRA.

Il est donc impossible d'apprécier la somme des contestations réellement émises, quelle que soit leur forme, écrite ou orale. Mais il est en tout cas tout à fait exceptionnel que la CRA soit saisie d'une demande à la suite d'un recours formulé autrement que par voie postale, pour des raisons pratiques¹. Les courriers émanant de la caisse et informant de la possibilité de saisir la CRA d'une contestation de la décision notifiée précisent d'ailleurs que la contestation doit être faite par écrit.

A la suite de la décision prise par la commission, encore faut-il que l'allocataire dont la demande a été refusée persiste et poursuive devant le TASS. Cette étape supplémentaire réduit la visibilité du contentieux lorsqu'il est observé à partir des décisions judiciaires : les juridictions lyonnaise et grenobloise ont pris respectivement 34 et 23 décisions à la demande d'un allocataire, alors que dans le même temps les CRA des deux caisses principalement intéressées prenaient 772 (Lyon) et 187 (1994) décisions sur le fond² à la demande des allocataires, dont 589 et 160 (1994) décisions de rejet.

34	23	772	187
1994	1994	1994	1994
34	23	772	187
1994	1994	1994	1994

¹ Activité de la CRA au sein de la caisse de Lyon. Document de travail remis par les services de la caisse.

² Les décisions portant sur une remise de dette ne sont pas prises en considération ici puisqu'elles n'ont pas à faire l'objet d'un recours judiciaire. Il s'agit d'une décision en opportunité que seule la CRA peut prendre.

Tableau 2

Nombre de décisions rendues en 1992 par les TASS de Lyon et de Grenoble à la demande des allocataires au regard des décisions rendues par les CRA correspondantes la même année à la demande des allocataires

	Lyon	Grenoble	Ensemble
Nombre de décisions rendues par le TASS à la demande d'un assuré	34	23	57
Nombre de décisions rendues par la CRA*	772	145 (187 en 1994)	917
Nombre de décisions de rejet rendues par le CRA*	589	inconnu ¹ (160 en 1994, 85,5%)	Environ 700**

*Par hypothèse à la demande d'un assuré. Ne concerne que les décisions rendues sur le fond, pas les demandes de remise de dette.

**A parir de l'idée que les décisions de rejet de la caisse de Grenoble correspondent à 80% des recours formés, soit 116 décisions de rejet

Les contrôles de situation

Le contrôle de situation est l'opération par laquelle les services de la caisse cherchent à vérifier la conformité de la situation déclarée à la situation réelle. Elle ne répond pas à une contestation de l'allocataire, mais à un doute de l'organisme. La décision prise par la caisse à la suite du contrôle peut en revanche faire l'objet d'une contestation qui sera appréciée par la commission.

¹Les statistiques de la CAF de Grenoble ne distinguent pas selon l'objet de la demande

Nombre de contrôles

Tableau 3

Nombre de contrôles de situation opérés dans les dossiers qui ont fait l'objet d'un examen plus approfondi¹.

	Lyon	Grenoble	Ensemble
Pas de contrôle préalable	23 (37%)	7 (39%)	30
Contrôle préalable	39 (70%)	17 (71%)	56
Total	62	24	86

Les contrôles sont nombreux puisqu'ils concernent quelque 70% des dossiers étudiés tant à Lyon qu'à Grenoble.

Ils sont indispensables dès lors que l'organisme a un doute sur la conformité de la situation déclarée avec la situation de fait. Le critère d'enfant à charge comme celui d'isolement sont des critères propres à l'organisation de la famille, qui requièrent des investigations "sur le terrain". Celles-ci ne sont d'ailleurs pas toujours suffisantes pour avoir une certitude s'agissant au moins de la question de l'isolement. La part des choses est souvent délicate pour nombre de situations qui se situent entre un isolement affectif et économique avéré et une cohabitation notoire.

Ces contrôles permettent à la caisse d'avoir de nombreux renseignements sur la situation de la famille comme d'ailleurs sur ses revenus : quel que soit l'objet de la demande émanant des services de la caisse, le contrôle opéré porte sur l'ensemble des conditions susceptibles d'intervenir dans l'attribution des prestations et le calcul de leur montant. Les contrôles sont cependant beaucoup plus souvent suscités par une difficulté sur la question de l'isolement que par une difficulté sur la question des enfants à charge.

¹Les simples "vérifications de comptes" qui sont des contrôles opérés à travers les informations déjà détenues par l'organisme ne sont pas condérées comme un contrôle de situation.

Tableau 4

Nombre de contrôles effectués à propos d'un litige sur la question de l'isolement, Lyon et Grenoble confondus

	API et Pb de vie maritale	ASF et Pb de vie maritale	logement* et Pb de vie maritale	autre et Pb de vie maritale	total Pb de vie maritale
oui	10	6	0	0	16
non	10	11	16	1	38
total	20	17	16	1	54

*Choix prioritaire : en l'absence de renvoi à l'API ou à l'ASF, la référence à une prestation de logement a été préférée dans le cas où plusieurs prestations sont mentionnées.

Les conclusions des enquêteurs font valoir en tout onze contrôles effectués sur la question de l'enfant à charge, huit pour Lyon et 3 pour Grenoble. Cette disparité confirme la plus grande place occupée par la question de l'isolement relativement à la question de l'enfant à charge en matière de contrôle. Cette disparité se confirme lorsque l'on examine plus attentivement les contrôles en cause.

Étude des contrôles

Les contrôles mis en œuvre dans les 86 dossiers qui ont fait l'objet d'une étude plus approfondie peuvent être examinés d'une part à travers les explications données à la demande de contrôle, d'autre part à travers les moyens utilisés lors des opérations de contrôle, de dernière part à travers les conclusions de l'agent chargé du contrôle.

Explication de la demande de contrôle

La demande de contrôle formulée par un service n'est pas toujours justifiée. De toute façon, il ressort des entretiens que le contrôle opéré concerne l'ensemble de la situation de l'allocataire, quelle que soit l'explication de la demande de contrôle, lorsqu'elle existe, ou quel que soit l'objet de la demande de contrôle.

Tableau 5

Tableau récapitulatif des explications fournies au service lors de la demande de contrôle

	Lyon	Grenoble	Ensemble
-Reconnaissance de l'enfant par le père	3		3
-Vérification des revenus et vérification des pensions alimentaires	2		2
- Vérification de l'adresse du concubin	1	1	2
- Compte commun entre un homme et une femme (le fils...)	1		1
- Recherche d'une éventuelle déduction des pensions alimentaires dans la déclaration fiscale	1		1
- Présence du nom du concubin dans l'examen prénatal	1		1
- Nouveau contrôle d'API/contrôle habituel après une demande d'API		2	2
- Le CCAS a indiqué à la CAF que "le courrier mentionnait M. ou Mme"		1	1
Total sur la question de l'isolement	9	4	13
- Trouver les motifs pour lesquels l'allocataire n'a pas donné suite au courrier de la caisse	2		2
- Contrôle du bien fondé d'un indu	1		1
- Vérifier la présence des enfants à la suite d'une lettre anonyme		1	1
- Non déclaration du décès d'un enfant	1		1
- Recherche du caractère professionnel de la formation		1	1
- Rechercher qui a la charge des enfants	1		1
Total sur la question de l'enfant à charge	5	2	7
- Contrôle de la solvabilité du débiteur		2	2
- Contrôle de la nouvelle adresse		1	1
Total autres	0	3	3
Total	14	9	23

L'explication de la demande de contrôle par les services de la caisse existe dans 13 dossiers seulement à Lyon et dans 8 dossiers seulement à Grenoble (avec une double explication dans l'un des dossiers).

Les autres dossiers ne mentionnent rien : aucune explication du contrôle n'est donnée, à moins que celle-ci n'ait pas été retrouvée au dossier. Il est seulement demandé "d'aller contrôler tel allocataire", parfois avec la formule de "vérification de la situation familiale". Très floue, cette formule n'a pas été considérée comme une explication de la demande de contrôle.

Moyens utilisés lors du contrôle

Le total des moyens utilisés lors du contrôle est largement supérieur au nombre de dossiers examinés¹, les contrôleurs ayant soin de recueillir un faisceau d'indices leur permettant de fonder leurs conclusions. Les procès verbaux de contrôle ne sont pas toujours présents au dossier. Il est possible que les relevés aient été faits à partir des courriers échangés avec les organismes auprès desquels les contrôleurs mènent leur enquête.

Tableau 6

Tableau récapitulatif des modalités de contrôle utilisées.

Modalités de contrôle utilisées	Lyon (62)	Grenoble (24)
Entretiens	11	13
avec l'allocataire	11	5
avec la famille		2
avec le père de l'enfant		1
avec l'ancien mari		1
avec le propriétaire actuel du commerce		1
avec un enfant de l'allocataire		1
avec le propriétaire de l'appartement où réside en principe l'ex-ami		1
avec l'ex-femme du mari volage		1
Visites	22	7
au domicile de l'allocataire	22	6
au domicile du prétendu concubin		1
Témoignages	8	4
Enquêtes de voisinage	7	3
Enquêtes en mairie	0	1
Autres	1	

¹On recense 79 mesures de contrôle pour 39 dossiers ayant fait l'objet d'un contrôle.

Informations recueillies auprès d'organismes tiers	38	20
URSSAF	1	
CPAM	3	3
ASSEDIC	7	4
ANPE	1	3
Employeur	3	1
Préfecture (titre de séjour)	5	0
Ecole (charge d'enfant, domicile)	2	2
Autres sources d'informations	17	7
- Administration pénitentiaire	1	
- P.V. sûreté urbaine	1	
- Reconnaissance	1	
- Maison des travailleurs étrangers	1	
- Abonnement E.D.F. et Télécom	1	
- Administration fiscale	1	
- L'attestation de visite médicale prénatale comportait le nom du père	1	
- Courrier envoyé au propriétaire d'un hôtel	1	
- Courrier envoyé à la nourrice de l'enfant	1	
- Entretien avec la famille	1	
- Libellé du relevé d'identité bancaire	1	
- Demande de documents non fournis	1	
- Jugement de délégation d'autorité parentale	1	
- Directeur départemental de la jeunesse et des sports		1
- CCAS		1
- Compagnie générale des eaux		1
- Consulat		1
- Inspecteur de police (lecture des dépositions effectuées après un vol)		1
- Halte garderie		1

Les moyens du contrôle sont très divers. Il ressort cependant que la visite au domicile de l'allocataire est le moyen le plus souvent employé, spécialement en matière d'API. A cette visite s'ajoute un entretien avec l'allocataire ou avec son voisinage. Le contrôleur peut également rencontrer le gardien de l'immeuble de l'allocataire, l'instituteur... afin de rechercher s'il vit maritalement.

Ces démarches soulèvent le problème de la valeur juridique des témoignages recueillis par les contrôleurs auprès du voisinage : ils sont parfois donnés par des témoins souhaitant préserver leur anonymat, de sorte que leurs dires sont simplement recueillis par le contrôleur. Celui-ci peut éventuellement rencontrer les enfants de l'allocataire et recueillir leur témoignage. Pour l'autre site étudié, la situation est toute différente : les dénonciations anonymes ne retiennent pas plus l'attention du service que les attestations non signées. En outre, les témoignages des voisins sont regardés avec circonspection en raison d'une possible volonté de nuire. En l'absence d'autres éléments, ces témoignages sont considérés a priori comme insuffisants tant pour les tribunaux que pour le service. Par ailleurs, on a observé dans trois dossiers une contestation sur la méthode utilisée par les contrôleurs mis en cause : ils auraient fait pression sur les allocataires pour obtenir une reconnaissance de vie maritale et la signature de l'attestation correspondante : dans les trois cas, après avoir signé la reconnaissance de vie maritale présentée par le contrôleur, l'allocataire a contesté par écrit la valeur de sa signature en arguant des menaces dont il ou elle avait fait l'objet. Les entretiens menés parallèlement dans la caisse en question nous ont confirmé qu'une telle reconnaissance n'est jamais remise en cause par la suite, quelles que soient les contestations ultérieures. Il en est de même lorsque la reconnaissance de vie maritale a été seulement orale, l'organisme considérant que le serment qui a été prêté par le contrôleur lors de son entrée en fonction a une valeur suffisante pour donner à son rapport une valeur incontestable. En contre-point, un autre entretien fait valoir que les contrôleurs n'ont pas à rechercher "l'usure" des allocataires pour obtenir une reconnaissance de vie maritale, qu'il est préférable d'en apporter une preuve directe. Le même agent fait valoir toute l'importance du rôle du contrôleur et de la souplesse qu'il peut ou non introduire dans ses relations avec les allocataires.

Le service des étrangers de la Préfecture est très souvent mis à contribution lorsque l'allocataire ou son ami sont des ressortissants étrangers. Un ressortissant étranger qui désire obtenir un titre de séjour doit nécessairement faire une déclaration de résidence en France. L'objet du contrôle sera alors de déterminer si la résidence indiquée lors de la demande de titre n'est pas également celle donnée par l'allocataire. La démarche place certains dans une situation délicate : une adresse commune aboutira à la cessation de l'API et à la reconnaissance d'un indu alors que le titulaire du titre de séjour n'est pas l'allocataire poursuivi *et* était dans l'obligation de fournir une adresse. Des entretiens effectués, il ressort que le service estime logique que les prestations soient supprimées dans une telle hypothèse, même si l'adresse fournie à la Préfecture est une adresse fictive (par exemple celle d'une relation, sans pour autant qu'il y ait vie maritale) simplement utilisée pour répondre à l'obligation de fournir une adresse. C'est une façon de sanctionner ceux qui voudraient "jouer sur les deux tableaux".

Le service des cartes grises peut également être contacté afin de connaître le propriétaire d'une voiture qui a été repérée comme stationnant de façon habituelle auprès du domicile de l'allocataire déclaré isolé. Le contrôleur cherchera alors à déterminer la résidence de celui-ci et/ou demandera à l'allocataire de faire la preuve de sa résidence séparée. En effet, il apparaît qu'à partir du moment où l'organisme recherche un éventuel concubin, la difficulté est de déterminer son identité afin de rechercher s'il utilise ou pas un domicile séparé. Connaître l'identité de "l'autre", c'est pouvoir demander la preuve de son domicile distinct, preuve en l'absence de laquelle le contrôle pourra conclure à une vie maritale.

Les contrôleurs sont très bien organisés et ont recours à de multiples sources de renseignements pour obtenir des informations. Leur démarche soulève parfois la question des limites admissibles au respect de la vie privée et familiale, d'autant que les entretiens confirment que lorsqu'un contrôle est demandé, quelle qu'en soit la cause, il est effectué sur l'ensemble de la situation de l'allocataire, en particulier le montant de ses ressources et sa situation de famille.

Plusieurs exemples illustrent ces difficultés.

Dans un dossier concernant un indu d'API, les contrôleurs, saisis pour vérifier l'utilisation conforme de bons de vacances, ont demandé aux responsables de l'hôtel où la mère et son enfant étaient descendus pendant des vacances si celle-ci était accompagnée d'un ami (grille n°145). Il s'agissait d'une allocataire qui par ailleurs bénéficiait d'une prestation sous condition d'isolement.

Dans une autre affaire, une allocataire s'est émue de l'atteinte à la vie privée que constituait selon elle l'intrusion d'un contrôleur qui lui demandait l'identité du propriétaire d'un véhicule habituellement stationné devant chez elle et immatriculé dans un autre département. L'allocataire a pu se justifier en faisant valoir que le véhicule lui appartenait mais qu'elle n'avait pas encore procédé aux modifications requises. L'exemple est extrêmement significatif. Une fois ce point éclairci, il n'y avait pas en l'espèce de suspicion de fraude. A travers l'entretien au cours duquel cet exemple a été rapporté, il ressort que la contestation de l'allocataire est apparue comme fondée, justement parce que dans cette hypothèse, il n'y avait pas eu de fausse déclaration.

Les contrôles les plus délicats sont ceux qui portent sur la situation de famille (isolement ou vie maritale), les contrôleurs cherchant la vérité au-delà des apparences. Il nous a d'ailleurs été expliqué que la qualité du travail dépendait en grande partie de l'expérience professionnelle des contrôleurs, et de la connaissance du terrain qu'ils ont. D'ailleurs, ils travaillent chacun sur une zone déterminée (sauf à régler des questions

d'organisation du travail) et n'aiment pas devoir changer de zone : alors qu'à Grenoble, les contrôleurs tournent toutes les trois semaines, et doivent de ce fait essayer, dans la mesure du possible, de régler les contrôles dont ils ont la responsabilité dans ce délai, les contrôleurs de Lyon conservent sans délai leur zone d'affectation. Cela leur permet de mieux connaître leur "clientèle" et de suivre son évolution sur une longue période.

Il ressort des entretiens la difficulté des contrôleurs à apporter une preuve de la situation de vie maritale, alors même qu'ils auraient la certitude que l'allocataire vit maritalement. Deux logiques s'opposent.

D'une part, la caisse considère que leur témoignage est forcément digne de foi, quels que soient les éléments sur lesquels ils se fondent, dès lors qu'ils sont assermentés.

D'autre part, les règles de preuve devant les juridictions sont parfois plus exigeantes, et les services compétents veulent que les dossiers présentés en justice soient reçus, sans contestation possible des faits établis.

Ces deux logiques contradictoires ont été soulevées par les services de la caisse eux-mêmes, dès lors que le contrôle juridictionnel des modes de preuve est extrêmement faible sur l'un des sites étudiés. Pour celui-ci, la rédaction des rapports de contrôle a été améliorée afin de mieux correspondre aux exigences réelles ou supposées des juges, qui refusent dorénavant les demandes fondées sur des témoignages anonymes. En revanche, sur l'autre site, il n'y a pas eu de modification explicite dans la rédaction des rapports au regard des exigences des juges : "la rédaction doit être précise et logique".

Les conclusions du contrôleur

Tableau 7

Tableau reprenant les conclusions retenues par le contrôleur sur la question de l'enfant à charge

Conclusions retenues	Lyon	Grenoble	Total
-L'enfant n'est plus à charge	6		6
-L'enfant est confié à un tiers par le Juge des Enfants	1		1
-Condition de poursuite d'études (formation discontinuée)		1	1
-Les enfants ne résident pas en France		1	1
-L'enfant ne peut être considéré comme à charge (simple arrangement familial)		1	1
-Séjour irrégulier	1		1

Tableau 8

Tableau reprenant les conclusions du contrôleur sur la question de l'isolement

Conclusions retenues	Lyon	Grenoble	Total
- Vie maritale retenue / isolement non retenu	21	8	29
- Reprise de la vie commune / Absence de séparation du couple	4		4
- Aide financière de l'ex-mari en matière d'ASF	1	2	3
- Isolement retenu	1 ¹		1
- Méconnaissance de l'adresse véritable (suspension de l'API)		1	1
- Le prétendu concubin était présent au domicile de l'allocataire lors du passage du contrôleur		1	1

Il est à noter ici que les contrôles ont permis de retenir 21 situations de vie maritale auxquelles s'ajoutent 4 dossiers dans lesquels les allocataires ont repris la vie commune ou dans lesquels il n'y aurait pas eu de séparation du couple (séparation organisée frauduleusement par les parents). Les contrôles sont donc très performants du point de

¹Dans le doute, le contrôleur avait conclu à l'isolement. Il n'a pas été suivi par la caisse.

vue des caisses d'allocations familiales. A Grenoble, les contrôles ont permis de retenir 8 situations de vie maritale et aucune situation d'isolement.

II - Le rôle de la commission de recours amiable

La commission de recours amiable étudie les contestations faites par les allocataires à la suite d'une décision de la caisse leur opposant un refus ou décidant d'une suspension de prestations familiales, éventuellement avec un indu¹. Ses décisions sont non juridictionnelles et doivent être motivées².

La saisine de la commission de recours amiable

Les motivations données par écrit à l'allocataire préalablement à la saisine de la CRA sont rares. Les courriers retrouvés utilisent une motivation standard, de type "à la suite du contrôle, la situation d'isolement n'a pas été retenue".

Dans un seul des dossiers étudiés l'allocataire a reçu un courrier circonstancié préalablement à la saisine de la CRA. Il indiquait que la discontinuité des stages suivis par le fils ne pouvait pas permettre de les comparer à une scolarité normale.

L'obligation de saisine préalable et obligatoire

Sur l'ensemble des minutes examinées (Lyon et Grenoble), 65 litiges ont fait l'objet d'une saisine préalable de la Commission de recours amiable, soit 588 affaires jugées au fond sans saisine préalable et près de 10% sur les deux sites.

L'essentiel du contentieux judiciaire des prestations familiales est donc soumis au tribunal sans décision préalable de la CRA. C'est logique : seuls les allocataires sont tenus de saisir cette commission avant de saisir le juge alors que l'essentiel des décisions judiciaires est pris à la demande des caisses.

Aucune des demandes qui se sont soldées par une décision de radiation ou de désistement n'avait fait l'objet d'une décision préalable de la CRA : elles avaient été portées devant le tribunal par une caisse et la plupart du temps le dossier a été retiré du rôle à la demande de la caisse parce que les services sont parvenus, parallèlement à la procédure judiciaire, à obtenir le remboursement de la totalité de la somme réclamée. Il n'y a donc plus lieu de rechercher un titre exécutoire.

¹Article R. 142-1 du Code de la sécurité sociale

²Article 6 de la loi du 11 juillet 1979 et Circulaire du 28 septembre 1987.

Parmi les 65 décisions rendues à la suite d'une saisine préalable de la CRA, 18 ont été rendues à la demande d'une CAF. Lorsque le demandeur à l'instance est une caisse et que la décision, ou les conclusions de la caisse, précise qu'il y a bien eu un passage préalable en commission, il s'agit de situations dans lesquelles, à la suite d'une réclamation de l'allocataire, la CRA avait confirmé la dette, éventuellement en accordant une remise de dette partielle ou en prévoyant des délais de remboursement. La caisse a saisi la juridiction par la suite, lorsqu'elle a constaté que l'allocataire ne se conformait pas à la décision de la commission : elle doit obtenir le titre exécutoire que constitue la décision judiciaire si elle veut pouvoir procéder à une exécution forcée.

A contrario, parmi les 57 décisions sur le fond rendues à la demande d'un allocataire, 48 seulement semblent avoir fait l'objet d'une saisine préalable de la CRA. Lorsque le demandeur est un allocataire mais qu'il n'y a apparemment pas eu de passage préalable à la CRA¹, l'explication est parfois plus aléatoire.

S'agissant des minutes issues de la juridiction grenobloise, trois décisions renvoient expressément à l'irrecevabilité de la demande pour défaut de saisine préalable de la commission. Deux décisions sont plus litigieuses. Pour l'une d'elles, la décision au fond a été rendue sans difficulté, semble-t-il², alors que la question de la saisine préalable de la commission a été soulevée comme moyen de cassation dans la seconde³.

S'agissant des minutes issues de la juridiction lyonnaise, quatre affaires illustrent cette contradiction. L'étude n'a pas permis de trouver une explication satisfaisante. Pour deux d'entre elles, la juridiction ne se prononce pas sur le fondement de l'article R. 142-19 CSS, qui énonce les règles de convocation des parties à l'audience⁴. Pour les autres, la juridiction rend une décision au fond sans que le relevé des minutes nous permette de trouver une explication satisfaisante.

Délai de saisine et forclusion de l'action

Le délai de saisine de la CRA par l'allocataire est de deux mois à compter de la notification de la décision de la caisse⁵. Au-delà de ce délai, le demandeur est forclos,

¹Grilles n°12, 161, 254, 275, 482, 638, 641, 645, 691, 766.

²grille n°641.

³grille n°645 : la décision de la Cour de cassation est dans le dossier, le moyen a été soulevé par la caisse et fera l'objet d'une analyse.

⁴Lorsque la partie ne défère pas à la première convocation, elle doit être convoquée à une nouvelle audience par lettre recommandée avec avis de réception. S'il n'est pas établi que la lettre de convocation lui soit parvenue, le président ordonne une nouvelle convocation par acte d'huissier de justice.

⁵Article R 142-1 al 2 CSS : Cette commission est saisie dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision contre laquelle les intéressés entendent former une réclamation. La forclusion ne peut être opposée aux intéressés que si cette notification porte mention de ce délai.

et ne pourra donc plus valablement saisir la juridiction. La caisse pourra lui opposer "l'autorité de la chose décidée".

Le service n'oppose pas nécessairement la forclusion au demandeur au stade de sa demande de saisine de la CRA. En effet, les courriers informant l'allocataire du rejet de sa demande ou l'informant d'une demande de remboursement de sa dette à l'égard de l'organisme sont des courriers simples et non des lettres recommandées. Il serait donc impossible à la caisse d'apporter la preuve que l'allocataire n'a pas réagi dans le délai de deux mois qui lui est imparti après avoir eu connaissance de la décision de la caisse¹. Tout au plus pourrait-elle prouver la date d'expédition de la lettre, pas sa date de réception. Le refus d'opposer la forclusion à ce stade est également présenté comme une mesure d'équité : la CRA ne rend pas sa décision dans le délai d'un mois² qui lui est imparti. Pour la caisse de Lyon, en 1994, le délai moyen d'exploitation d'un dossier était de 135 jours³, de l'arrivée de la demande à la caisse à la prise de décision de la CRA. Pour évaluer le délai d'attente de l'allocataire, il faudrait encore tenir compte du délai entre la date de l'information qui fait grief et la date d'arrivée du courrier de saisine de la CRA et du délai entre la date de la décision de la CRA et celle de l'information de l'allocataire⁴. La législation a voulu pallier la carence éventuelle des services concernés en prévoyant que l'absence de réponse dans le délai d'un mois valait refus implicite et permettait donc la saisine de la juridiction compétente. Encore faut-il tenir compte du fait que les allocataires ne connaissent pas nécessairement cette disposition⁵, qu'ils peuvent préférer attendre une mesure qu'ils espèrent favorable de la caisse, enfin que les demandes de remise de dette, les plus nombreuses, ne peuvent pas faire l'objet d'un recours judiciaire.

Par ailleurs, le TASS de Grenoble a estimé que seule la commission était compétente pour juger de cette forclusion, considérant qu'il était "permis de rester perplexe devant la pratique des services contentieux de la caisse qui prennent eux-mêmes l'initiative de déclarer un recours hors délai sans saisir la commission" : les agents de la caisse ne sauraient s'opposer à sa saisine⁶. Dans cette même espèce, le tribunal a considéré que la

¹ S'agissant des actes de procédure "La date de la notification par voie postale est, à l'égard de celui qui y procède, celle de l'expédition, et, à l'égard de celui à qui elle est faite, date de la réception de la lettre" (Article 668 Nouv. C. Pro. Civ.). On peut raisonner par analogie s'agissant des courriers envoyés par les CAF.

² R 142-6 CSS

³ Demande de réexamen au fond : 115 jours, demande de remise de dette : 150 jours, document de travail remis par les services de la caisse.

⁴ Soit une quinzaine de jours, compte tenu du délai de huit jours accordé au pouvoir de tutelle pour faire valoir ses observations, R 151-1 CSS

⁵ Elle n'est pas indiquée dans les courriers qui émanent de la caisse et informent de la possibilité de saisir la CRA dans un délai de deux mois.

⁶ TASS Grenoble, 27 février 1992, Mme Vélasquez c/ CAF Grenoble (grille 567).

décision ayant été notifiée par lettre simple, "aucun élément de la cause ne permet de dire à quelle date elle est parvenue à sa destinataire". La décision confirme que la forclusion ne saurait être opposée à l'allocataire, une lettre simple ne permettant pas de prouver le début de ce délai de deux mois.

Enfin, si la forclusion devait être opposée à l'allocataire, celui-ci aurait toujours le recours de former une nouvelle demande à la caisse, dont la nouvelle décision pourrait faire l'objet d'un recours dans les délais devant la commission de recours amiable et par conséquent, à la suite, d'un recours judiciaire. C'est la voie qui a été employée par exemple dans une affaire dite de parrainage¹. En revanche, deux décisions grenobloises précisent que "l'allocataire n'ayant pas saisi la CRA dans les délais, la décision de la caisse est devenue définitive et ne peut plus faire l'objet de contestation" : il faudra que l'allocataire puisse se prévaloir d'une nouvelle décision de la caisse, laquelle ouvre à nouveau la voie au recours devant la commission de recours amiable.

Si l'on raisonne par analogie avec l'autorité de la chose jugée, rappelons que l'autorité de la chose jugée interdit de former une nouvelle demande seulement "à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement. Il faut que la chose demandée soit la même ; que la demande soit fondée sur la même cause ; que la demande soit entre les mêmes parties, et formées par elles et contre elles en la même qualité"².

L'activité de la Commission de recours amiable

Données quantitatives

D'une façon générale, on trouve relativement peu de décisions rendues à la suite d'un recours préalable devant la CRA. La proportion est plus importante parmi les décisions ayant fait l'objet d'un examen plus approfondi au cours de cette étude, du fait même des critères de choix de ces décisions.

¹ Voir infra; la notion d'enfant à charge.

² Article 1351 C. civ.

Tableau 9

Tableau indicatif des décisions rendues à la suite d'un recours préalable devant la CRA

		Passage préalable en CRA	Pas de passage préalable en CRA	Total
Toutes décisions confondues	Lyon	46 (9,5%)	436	482
	Grenoble	19 (10,5%)	162	181
	Ensemble	65 (9,8%)	588	663
Dossiers approfondis	Lyon	21 (33%)	41	62
	Grenoble	14 (58%)	10*	24
	Ensemble	35 (40,7%)	51	86

La commission de recours amiable a une activité importante, tant pour la CAF de Lyon que pour la CAF de Grenoble : le nombre de dossiers par séance est de plus en plus important et le nombre de séances par an s'accroît régulièrement.

Tableau 10

Tableau récapitulatif du nombre de décisions rendues par la commission de recours amiable.

Nombres de décisions	Année	Lyon	Grenoble
Nombre de décisions en remise de dette	1992	1669	1526
	1994	1233 ¹	1469
Nombre de décisions au fond	1992	772	145
	1994	838 ²	187
Ensemble	1992	2441	1671
	1994	2071	1756

Au cours de l'année 1994, la commission de la caisse lyonnaise s'est réunie 25 fois, soit une moyenne de 83 dossiers par séance et les séances durent en moyenne deux heures et demi, soit une moyenne de 1,3 minute par dossier. Le peu de temps consacré à chaque dossier donne une importance considérable au service contentieux, qui prépare les dossiers pour la commission, et au chef de ce service qui présente les dossiers à la commission, dans le sort des demandes portées devant la commission.

Les décisions de la CRA

Les recours devant la CRA concernent seulement les situations dans lesquelles l'allocataire est demandeur, l'organisme ayant la possibilité de saisir directement la juridiction lorsqu'elle l'estime utile. Le plus souvent, ces recours sont des demandes de remise de dette (ou de délai de paiement). Ils sont plus rarement des demandes de

¹Y compris en matière de RMI.

Sur 1233 demandes de remise de dettes, 211 ont été accordées entièrement, 225 partiellement, soit respectivement 17 et 18% des demandes

Sur 838 recours sur le fond examinés, 132 recours ont été acceptés, soit un taux de refus de 84,24%. S'agissant des prestations familiales proprement dites, 551 demandes ont été enregistrées, pour 449 refus (81,5%). Encore faut-il tenir compte du fait que 167 dossiers ont concerné l'ALF, pour lesquels la commission a donné raison 51 fois (69,46% de refus) et que 42 dossiers ont concerné l'AFEAMA, pour lesquels la commission a accepté la demande 29 fois, soit un taux de refus exceptionnellement bas (30,95%). Ces deux chiffres correspondent à des situations ponctuelles et augmentent de façon importante le nombre de demandes reçues¹.

²Sauf pour le RMI, les contestations au fond étant toujours du ressort de l'autorité étatique.

réexamen du dossier sur le fond. Dans le premier cas, la demande ne peut pas être suivie d'un recours judiciaire : la décision relève d'un pouvoir discrétionnaire de la CRA, et le juge se déclare incompétent pour apprécier en opportunité. En revanche, le demandeur qui voit sa demande de remise de dette ou de délai de paiement refusée peut parfaitement saisir à nouveau la CRA, cette fois sur le fond, de façon à ouvrir la voie du recours judiciaire, de même que l'allocataire qui voit sa demande de réexamen sur le fond refusée pourrait demander un nouvel examen de sa demande. L'ensemble des décisions de rejet de la CRA en matière d'examen au fond peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire dans le délai de deux mois, délai de droit commun en la matière.

Tableau 11

Tableau récapitulatif du nombre de décisions au fond rendues par la CRA au regard du nombre de rejet

	Année	Lyon	Grenoble	Ensemble
Nombre de décisions au fond rendues par la CRA	1992	772	145	917
	1994	838	187	1025
Nombre de décisions de rejet rendues par le CRA sur une demande au fond	1992	589 (76%)	inconnu	inconnu
	1994	706 (84%)	160 (85,5%)	866 (84,5%)

Sur les 21 dossiers étudiés à Lyon qui avaient fait l'objet d'un passage devant la CRA avant la saisine du tribunal, la demande de l'allocataire est refusée 20 fois et partiellement refusée une fois. Sur les 14 dossiers étudiés à Grenoble qui ont fait l'objet d'un passage préalable devant la CRA, la demande de l'allocataire est refusée dans tous les cas. C'est logique si l'on considère que ces demandes n'auraient pas fait l'objet d'un recours judiciaire si elles n'avaient pas fait l'objet d'une décision de refus de la part de la commission.

Mais au-delà des seules décisions qui ont fait l'objet d'un recours judiciaire postérieur, deux enseignements peuvent être tirés de ce chiffre. D'abord que la commission met rarement en cause la décision prise par les services de la caisse. Elle la met d'autant moins en cause que la décision a été prise à la suite des conclusions tirées d'un contrôle de situation. La commission étant composée de membres du conseil d'administration de

la caisse et les dossiers étant à la fois préparés et présentés par le service contentieux qui a suivi les contrôles, il n'y a rien là que de très logique. Ensuite, on peut constater que sur les quelque 85% de recours rejetés par la CRA, rares sont ceux qui aboutissent devant la juridiction. Si l'on considère que le nombre de décisions prises par les deux TASS en 1992 peut être confronté au nombre de décisions de rejet prises par les deux CRA sur cette même période¹, on constate que le tribunal a été saisi seulement 57 fois à la demande d'un allocataire² alors que près de 700 décisions³ de rejet ont été rendues pour cette même période.

Tableau 11
Tribunal recevant le nombre de décisions de rejet par la CRA en regard de
recours judiciaires dans le délai de deux mois, délai de deux mois en la matière.

Année	Année	Année	Année	Année
1992	1991	1990	1989	1988
57	116	116	116	116
695	695	695	695	695

Sur les 51 dossiers étudiés à Lyon qui avaient fait l'objet d'un passage devant la CRA avant la saisine du tribunal, la demande de l'allocataire est refusée 30 fois et partiellement refusée une fois. Sur les 14 dossiers étudiés à Grenoble qui ont fait l'objet d'un passage préalable devant la CRA, la demande de l'allocataire est refusée dans tous les cas. C'est pourquoi si l'on considère que ces données n'auraient pas fait l'objet d'un recours judiciaire si elles n'avaient pas fait l'objet d'une décision de refus de la commission.

¹Malgré un décalage, puisque l'allocataire dispose de deux mois pour former un recours judiciaire et que le tribunal saisi rend une décision dans un délai moyen de 4 ou 6 mois, respectivement à Lyon et à Grenoble.

²dont 47 fois à la suite d'une décision de rejet de la CRA. Sur l'inadéquation de ces deux chiffres, alors qu'une saisine par l'allocataire est en principe nécessairement précédée d'une décision de la CRA, voir supra.

³A partir de l'idée que les décisions de rejet de la caisse de Grenoble correspondent à 80% des recours formés, soit 116 décisions de rejet.

La motivation des décisions de la Commission dans les courriers envoyés aux assurés

Tableau 12

Tableau indicatif des décisions de la Commission dans les courriers envoyés aux assurés

	Pas de motivation	Motivation	Détail.
Lyon	16	5	Deux types de motivation sont repris : 1°/ "vie maritale retenue" 2°/ Détention illégale d'enfants (et enfants non scolarisés)-hypothèse de refus de prestation, pas une hypothèse d'indu
Grenoble	9	5	Différentes motivations sont utilisées : 1°/ Les parents n'apportent aucun élément prouvant qu'ils ne peuvent assurer l'entretien de l'enfant 2°/ Pas de caractère permanent de la charge. La délégation ne décharge pas les parents de leur obligation d'entretien et aucune action en fixation de contribution à l'entretien de l'enfant n'a été engagée à l'encontre des parents légitimes. 3°/ Pas de charge effective et permanente de l'enfant parce que "la DDASS vous indemnise pour son entretien". 4°/ "Après les différents contrôles et vos déclarations quant à la résidence exacte de X , il existe de fortes présomptions de vie commune". 5°/ "Vous n'avez pas été en mesure de prouver de façon probante, le domicile de votre ex-mari".
Ensemble	25	10	

*La motivation selon laquelle la Caisse a fait une juste application des textes n'a pas été considérée comme une motivation.

Contrairement aux exigences des textes¹, la motivation des décisions est souvent inexistante. Dans la plupart des dossiers, la décision se contente d'affirmer que la caisse a fait une juste application des textes, ce qui ne saurait être considéré comme une motivation. Lorsque la décision de la CRA est plus explicite, sa motivation est encore très succincte. C'est le cas lorsque la commission énonce qu'elle refuse les prestations soumises à condition d'isolement et de ressources, parce que la situation de personne vivant seule n'a pas été retenue à l'égard de l'intéressée ("vie maritale retenue").

¹Article 6 de la loi du 11 juillet 1979 et circulaires CNAF n° DSS/92/53 du 4 juin 1992 et circulaire du 28 septembre 1987.

Une motivation apparaît dans 5 des dossiers grenoblois sur les 14 ayant fait l'objet d'un recours devant la CRA alors qu'elle n'apparaît que 5 fois sur 26 à Lyon. La motivation y est donc plus fréquente qu'à Lyon, bien qu'il soit également fait usage de la mention d'une "juste application des textes". On constate une motivation intéressante dans laquelle la CRA refuse le versement de prestations au motif que les parents de l'enfant conservent leur obligation d'entretien à son égard à la suite d'un jugement de délégation d'autorité parentale. C'est l'une des circonstances où le judiciaire a joué un rôle important, la politique de la caisse de Grenoble n'étant plus aujourd'hui la même qu'hier¹.

L'absence de véritable motivation s'expliquerait notamment par l'utilisation du système informatique CRATER qui ne prévoit pas suffisamment de place pour permettre l'énoncé d'une véritable motivation.

La motivation des décisions de la Commission dans les procès-verbaux de décision

A la recherche des motifs qui déterminent les caisses à choisir, tant dans le domaine de l'isolement que dans celui de l'enfant à charge, il semblait intéressant de retrouver les procès-verbaux de la commission. Ils ne figurent pas dans tous les dossiers et sont mêmes plutôt rares. Ils sont cependant un peu plus explicites que les courriers adressés aux allocataires, même si la motivation renvoie à des raisonnements internes à la caisse, et ne seraient donc pas nécessairement suffisants pour éclairer l'allocataire.

Tableau 13

Tableau récapitulatif des motivations conservées dans les procès-verbaux de CRA

	Lyon	Grenoble
Sur la question de l'isolement	6	3
- Vie maritale retenue	1	
- Fraude	1	
- Pas de justification d'un domicile séparé	1	1
- Nom du concubin recherché sur la boîte aux lettres de l'allocataire.	1	
- Confirmation de la vie maritale par le voisinage	1	

¹ Sur ce point, voir infra.

- Aucune preuve du départ définitif du concubin ou du conjoint	1	
-Pas de preuve de l'isolement fournie par l'allocataire		1
-Mention de différentes adresses		1
Sur la question de l'enfant à charge	2	2
- La présence en France des enfants ne peut être justifiée (il est établi qu'ils étaient retenus en Tunisie)	1	
- Arrangement familial	1	
-Formation discontinue de l'enfant, condition d'assiduité scolaire non respectée		1
-La délégation de l'autorité parentale ne transfère pas l'obligation alimentaire et la demanderesse a de trop faibles revenus pour pouvoir réellement assurer la charge de ses deux neveux.		1
Total	8	5

Il arrive exceptionnellement que la CRA infirme une décision prise par les services administratifs en matière d'isolement ou d'enfant à charge : sa marge de manœuvre se situe essentiellement sur les remises de dette (appréciation en opportunité au regard des difficultés invoquées par les allocataires¹) ou sur des dérogations très ponctuelles à la législation. Dans ce dernier cas, il semble d'ailleurs que le pouvoir de tutelle soit de plus en plus vigilant et ne laisse plus à la CRA la possibilité de corriger les conséquences jugées inévitables de l'application des textes à quelques cas particuliers.

En d'autres termes, et s'agissant du critère de la charge d'enfant et du critère de l'isolement, l'essentiel des saisines de la CRA d'une part ne modifient pas la décision initialement prise par l'organisme et donc ne satisfont pas l'allocataire demandeur, d'autre part et de façon contradictoire ne sont pas poursuivies devant le tribunal.

L'absence de saisine de la juridiction est d'autant plus surprenante que celle-ci est particulièrement simple : elle peut être faite par simple requête adressée au tribunal par lettre recommandée ou déposée directement au secrétariat du tribunal². En outre, les coordonnées du tribunal et les délais de saisine sont donnés dans le courrier informant l'allocataire de la décision de la CRA. Il précise également que la représentation n'est pas obligatoire.

On peut bien entendu considérer que l'allocataire ne poursuit pas parce qu'il sait sa demande mal fondée. Mais on peut également considérer que la demande étant selon lui fondée, la décision contraire de la CRA l'a déterminé à ne pas poursuivre une procédure

¹1994 : Sur 1233 demandes de remise de dettes, 211 ont été accordées entièrement, 225 partiellement, soit respectivement 17 et 18% des demandes.

²R 142-18 CSS

²Sur ce point, cf. *infra*.

CHAPITRE 2 - Le rôle des juridictions dans le traitement du contentieux

A partir des décisions rendues par les TASS de Lyon et Grenoble en 1992, il a été possible de retrouver les conséquences, ou l'absence de conséquences du contrôle judiciaire sur les pratiques instaurées au sein des caisses.

L'essentiel de ce contrôle est dévolu au TASS, le contentieux judiciaire étant le plus souvent limité à la décision de première instance. Les juridictions supérieures interviennent cependant, relativement plus souvent sur le site de Grenoble que sur le site de Lyon.

I - Le rôle du TASS, juridiction du premier degré

Les chiffres obtenus confirment que ce sont essentiellement les caisses qui portent leurs affaires devant le TASS. Les allocataires recourent beaucoup plus rarement au TASS pour faire valoir leur contestation.

Tableau 14

Tableau récapitulatif du nombre de recours au regard de la qualité du demandeur

	Lyon	Grenoble	Ensemble
CAF demandeur	448	158	606
Allocataire demandeur	34 (7%)	23 (12,5%)	57 (8,%)
Total	482	181	663

S'agissant du site de Lyon, les actions en répétition de l'indu sont relativement beaucoup plus nombreuses que les contestations des allocataires. Sur un total de 482 décisions, 44 ont été rendues à la demande d'une caisse d'allocations familiales¹ et seulement 34 à la demande d'un allocataire, soit quelque 7% de l'ensemble². S'agissant du site de Grenoble, la proportion est supérieure. Sur 181 décisions, 158 ont été prises à la demande d'une caisse, 23 à la demande d'un allocataire, soit près de 12,5% de décisions prises à la demande d'un allocataire.

¹dont 420 à la demande de la CAFAL et 27 à la demande d'une CAF autre que celle de Lyon

²Parmi ces 35 demandes, 33 impliquaient la CAFAL, 2 impliquaient les caisses de Savoie pour l'une et de Meurthe et Moselle pour l'autre.

Si l'on tient compte de l'ensemble des 663 affaires ayant donné lieu à une décision, il apparaît donc que les CAF sont demandeurs dans 606 hypothèses, les allocataires dans les 57 autres.

L'essentiel des affaires qui aboutissent devant le tribunal sont donc des demandes formées par la caisse pour obtenir un titre exécutoire et faire ainsi procéder, si possible¹, au paiement de la dette. Il s'agit alors souvent d'un indu consécutif à un retard de déclaration, de sorte que l'indu n'est pas contesté mais que la caisse doit cependant recourir à une décision judiciaire pour répondre à l'inertie de l'allocataire. Pour toutes ces hypothèses, le tribunal fonctionne comme une simple chambre d'enregistrement de la requête portée devant lui par la caisse. Les entretiens effectués et l'étude de décisions prises dans d'autres hypothèses laissent à penser que ce mode de fonctionnement s'est étendu parfois à l'ensemble du contentieux des prestations familiales.

Le fonctionnement du tribunal

En 1992, le tribunal de Lyon a eu à se prononcer au fond sur 482 demandes mettant en cause une caisse d'allocations familiales². Ce chiffre est à rapporter aux quelques 3400 décisions prises chaque année par le TASS de Lyon et aux 2474 jugements définitifs rendus par ce même tribunal, toujours en 1992 : le contentieux des prestations familiales au sens large a occupé près de 20% de l'activité du TASS en 1992. Il était alors constitué d'un président, magistrat en exercice mais peu présent et de trois magistrats honoraires, outre les assesseurs³.

A Grenoble, le chiffre est de 181⁴ pour un ensemble de 1492 affaires, soit quelque 12% de son activité. Il était alors composé, comme aujourd'hui d'un seul magistrat, magistrat professionnel président de la juridiction.

CAF demandeur	456	94,8%
Allocataire demandeur	27	5,2%
Total	483	

S'agissant du rôle de Lyon, les actions en répétition de l'indu sont relativement peu nombreuses par rapport aux contestations des allocations. Sur un total de 483 décisions, 44 ont été rendues à la demande d'une caisse d'allocations familiales, et

¹Obtenir une décision judiciaire constatant la dette n'est pas tout, et la procédure d'exécution aboutit parfois à une "admission en non valeur", c'est-à-dire à une annulation comptable de la dette, face à l'insolvabilité complète de l'allocataire, ou à l'impossibilité de le localiser.

²Parmi ces 482 décisions, on note une décision de sursis à statuer en attendant la décision pénale, prise à la demande de l'allocataire : le détail est d'importance lorsque l'on sait que le pénal tient le civil en l'état, et que la caisse hésite à poursuivre au pénal en sachant que la juridiction répressive risque de ne pas retenir la fraude alléguée.

³Le Président du TASS de Lyon a changé depuis l'année 1992, et il a recruté un quatrième juge honoraire.

⁴outre 56 radiations du rôle et 67 désistements d'instance.

Tableau 15

Tableau récapitulatif du nombre de décisions rendues¹ par les TASS de Lyon et Grenoble, 1992 et 1994

Types de décisions	1992		1994	
	Lyon	Grenoble	Lyon	Grenoble
Tous régimes confondus (hors régime agricole)	2474	1492	2780	1557
Régime général (inclu le contentieux PF)	1854	750	2152	1222
Prestations familiales seules	482	181	Inconnu*	Inconnu*

*Les statistiques tenues par le secrétariat du TASS ne détaillent plus selon la nature du contentieux.

Organisation du tribunal²

Le TASS est souvent une petite juridiction, composée d'un seul magistrat professionnel, le plus souvent honoraire. Il est cependant fréquent que le Président de la juridiction soit un magistrat en fonction lorsque plusieurs magistrats professionnels honoraires composent la juridiction. C'est le cas à Lyon. Dans ce cas précis, le Président du TASS intervient seulement pour les décisions les plus délicates, qui nécessitent une motivation pour répondre au problème qu'elles soulèvent. Le tri est assuré par le secrétariat du TASS. A Grenoble, le président du TASS, seul magistrat professionnel, est un magistrat en exercice.

Le tribunal des affaires de sécurité sociale est à l'évidence une "juridiction défavorisée". C'est ainsi que l'activité du TASS, son existence même, est oubliée lors de la séance d'ouverture de l'année judiciaire, cérémonie au cours de laquelle le Président de la Cour d'appel reprend l'activité des juridictions du ressort.

Il est constant que les magistrats évitent autant que possible d'être nommés comme juge du TASS, cette fonction étant traditionnellement sous-évaluée. Elle est sans doute la fonction la moins prestigieuse de l'ensemble des fonctions que peuvent occuper les magistrats du siège. Sur ce point, Lyon est l'exception qui confirme la règle : le président actuel de la juridiction est une femme qui a demandé ce poste et a été nommée en 1994.

¹Concerne les jugements définitifs. Exclut les jugements avant dire droit, exceptionnels en la matière (Lyon 1994 : 47), et les désistements, conciliations et recours sans objet (Lyon 1994 : 609).

²Articles L 141-4 et suivants du Code de la sécurité sociale.

Le tribunal des affaires de sécurité sociale est la seule juridiction qui puisse fonctionner avec des magistrats professionnels honoraires. Le code de l'organisation judiciaire prévoit expressément la règle générale selon laquelle les magistrats honoraires peuvent assurer les fonctions d'un magistrat en exercice au titre d'une commission administrative, d'un jury de concours ou d'examen, les commissions administratives étant entendues au sens large, dès lors qu'elles ne rendent pas de décisions à caractère juridictionnel (article R 771-1 et R 771-2 du CSS). La possibilité de nommer un magistrat honoraire au poste de magistrat du TASS, éventuellement comme Président de juridiction, est prévue par un texte spécial, dérogame du droit commun. Elle est inscrite dans le Code de la sécurité sociale (L 142-4 du CSS).

Les magistrats honoraires sont recrutés de façon informelle par le président de tribunal et rémunérés sous forme de vacations¹. De l'avis général, leur présence est indispensable au fonctionnement du tribunal : sans eux, ce fonctionnement serait tout simplement impossible. Aussi les personnes interrogées se réjouissent-elles qu'ils acceptent de remplir ces fonctions, et le secrétariat du tribunal s'adapte à leur façon de travailler. C'est ainsi que le secrétariat de l'une des juridictions soumet un nombre plus ou moins important de dossiers à traiter par audience (de 30 à 60 dossiers) selon le juge qui doit siéger, et constate que la durée des audiences est de trois-quarts d'heure à trois heures également selon le juge qui siège.

Les assesseurs sont des magistrats non professionnels représentants du collège des salariés et du collège des employeurs et travailleurs indépendants². Ils sont assez nombreux et assurent un tour de rôle lors des audiences. Leur rôle est plus ou moins actif selon leur personnalité et selon la place que leur accorde le magistrat. Il dépend également de leur ancienneté dans cette fonction qui leur apporte une meilleure connaissance du contentieux, d'autant qu'ils ne peuvent plus être membres de conseils d'administration d'organismes de sécurité sociale (L 142-5 CSS).

Les pratiques sont assez différentes dans les deux juridictions sous examen.

Pour l'une, les audiences, quelle que soit la matière, durent de trois-quarts d'heure à trois heures, selon le magistrat qui siège, et chaque audience permet de traiter de 30 à 60 affaires, toujours selon le juge qui siège. Dans le meilleur des cas, les dossiers sont traités en 6 minutes (moyenne de 30 dossiers en trois heures), dans le pire des cas en 0,75 minute (moyenne de 60 dossiers en trois-quarts d'heure).

Dans cette juridiction, les dossiers ne sont pas examinés avant l'audience par le magistrat, au moins par les magistrats honoraires, puisqu'ils sont remis au moment de

¹ 200 à 250 francs l'audience. Sur ce point, voir le Décret n° 87-610 du 29 juillet 1987, CSS p. 1511, JO du 4 août.

² Article L 142-4 C. Org. J.

l'audience par le secrétariat. Les magistrats honoraires n'ont pas un bureau au palais où ils pourraient travailler. Ils viennent seulement au moment de l'audience. En outre, s'agissant du contentieux des caisses, la décision est très souvent rendue sur le siège, sans délibéré.

En revanche, dans l'autre juridiction, le magistrat a généralement consulté les dossiers avant l'audience. Il ne rend jamais sa décision sur le siège, mais renvoie en délibéré. Le plus souvent, le délibéré est fait immédiatement après l'audience, sauf lorsque le juge préfère renvoyer à huit ou dix jours pour les affaires plus difficiles.

Délais de prise de décision

Pour chaque dossier, il a été fait un calcul des délais écoulés entre la date de départ de l'indu, la décision de la CRA, la saisine du TASS, la décision du TASS. Il avait été prévu de partir de la date de la première contestation par l'allocataire mais cette date est rarement possible à retrouver dans les dossiers.

Tableau 16

Tableau indicatif des délais de procédure

Du départ de l'indu (ou refus de droit) à la saisine du TASS		
	Lyon	Grenoble
Avec passage en CRA	3 ans et 2 mois	1 an et 9 mois
Sans passage en CRA	3 ans et un mois	4 ans et 1 mois
Du départ de l'indu (ou refus de droit) à la décision du TASS		
	Lyon	Grenoble
Avec passage en CRA	3 ans et 6,5 mois	2 ans et 1 mois
Sans passage en CRA	3 ans et 5,5 mois	4 ans et 8 mois
délai moyen	3 ans et 5 mois	3 ans et 4 mois
De la saisine du TASS à la décision du TASS		
	Lyon	Grenoble
	4 mois	6 mois

Les délais entre la date de départ de l'indu ou le refus de droit et la décision du TASS de Lyon sont relativement longs : de 1 à 9 ans, avec une moyenne 3 ans et 5 mois.

Le délai moyen lorsque l'affaire contient un passage en CRA est de 3 ans et 6 mois et demi alors que le délai moyen lorsque l'affaire ne contient pas de passage en CRA est de 3 ans et 5 mois et demi. Le recours préalable devant la CRA, s'il impose plus de diligence à l'allocataire demandeur, ne signifie donc pas pour autant un allongement de la procédure.

A Grenoble, la durée entre la date de départ de l'indu ou de refus de droits et la décision du TASS est de 7 mois à 7 ans, avec une moyenne de 3 ans et 4 mois.

Le délai moyen lorsque l'affaire contient un passage en CRA est de 2 ans et 1 mois, il est de 4 ans et 8 mois lorsqu'il n'y pas de passage en CRA.

Lorsque la procédure ne passe pas devant la CRA et qu'en conséquence personne n'est tenu par les délais successifs de 2 mois, la CAF de Lyon semble plus diligente : elle décide plus vite d'agir devant le TASS pour obtenir un titre exécutoire que la caisse de Grenoble.

Face aux décisions initiales de la caisse, l'allocataire n'est pas tenu dans les mêmes termes par le délai de deux mois opposable en cas de contestation d'une décision de la CRA. En effet, la notification de la décision de la caisse lui envoyée par lettre simple à la différence des décisions de la CRA qui sont envoyées par lettre recommandée. Le TASS de Grenoble n'accepte donc pas l'irrecevabilité de la demande opposée par la caisse lorsque celle-ci a été formée plus de deux mois après le courrier l'informant de la décision de la caisse.

La situation semble différente à Lyon dans laquelle le délai est équivalent qu'il y ait ou non passage préalable en CRA. On peut se demander si le TASS de Lyon ne serait pas enclin à accepter le délai de deux mois pour agir dans les hypothèses où il s'agit seulement d'une décision de la CAF et non d'une décision de la CRA.

Ces délais ne sont pas encore suffisants pour connaître le temps nécessaire avant qu'une affaire ne soit terminée, que ce soit par le paiement effectif de la dette ou par l'admission de la dette en non valeur¹.

Pour être exécuté, le jugement doit d'abord avoir été notifié à l'allocataire et être passé en force de chose jugée. Le jugement constitue alors un titre exécutoire qui constate une créance liquide et exigible et permet à la caisse d'obtenir le paiement de l'indu.

Mais si l'allocataire condamné ne s'exécute pas, la caisse doit encore saisir le tribunal d'instance qui exerce les pouvoirs du juge de l'exécution. Cette nouvelle phase judiciaire permettra d'obtenir une saisie des rémunérations de l'allocataire².

¹Opération comptable d'annulation de la dette jugée irrécupérable.

²Article L 145-5 alinéa 2 du Code du travail.

Après avoir obtenu une décision du TASS, la caisse doit fréquemment agir en exécution forcée devant le tribunal d'instance. Cette étape supplémentaire allonge la procédure jusqu'à l'obtention du remboursement total de la dette. A défaut, notamment lorsque l'allocataire condamné par le TASS n'a pas été localisé, la dette pourra être "admise en non valeur".

La compétence du TASS

Compétence territoriale

Les caisses concernées par les décisions prises par les juridictions lyonnaise et grenobloise ne sont pas nécessairement situées dans le ressort de ses juridictions. Alors que la règle commune veut que la juridiction compétente soit celle dans le ressort de laquelle est domicilié le défendeur, la compétence du TASS est déterminée par le lieu de résidence de l'allocataire, y compris lorsque l'allocataire est demandeur (Article R 142-12 al. 1 CSS.). La caisse qui doit assurer sa défense ou former sa demande dans une juridiction éloignée utilise alors les services du service contentieux de la caisse locale, tout au moins les services du représentant de la caisse locale devant la juridiction compétente.

Compétence matérielle

Le tribunal des affaires de sécurité sociale est compétent pour juger "les différends auxquels donne lieu l'application des législations et réglementations de sécurité sociale [...] et qui ne relèvent pas, par leur nature, d'un autre contentieux" (art. L142-1 CSS)¹.

En est donc exclu le contentieux relatif à l'APL et celui relatif au RMI.

Dans le premier cas, ni la CRA ni le TASS ne sont compétents. Sont compétents la SDAPL puis le tribunal administratif.

S'agissant du RMI, les textes permettent aujourd'hui, par convention, de confier l'examen des recours à la CRA mais la voie contentieuse est ici aussi la voie administrative à travers les commissions départementales puis centrale d'aide sociale, avant un éventuel recours devant le Conseil d'État.

Pour ces deux prestations, le TASS, juridiction de l'ordre judiciaire, est donc radicalement incompétent, ce que savent parfaitement les services contentieux. Mais la

¹Les éventuelles remises de dettes eu égard aux circonstances de la cause sont de la compétence de la seule commission de recours amiable, seule juge de l'opportunité. Le tribunal est incompétent sur ce point. C'est la raison pour laquelle le libellé de la formule qui informe l'allocataire de sa possibilité de former un recours devant le TASS est en cours de réexamen : les allocataires portent semble-t-il leur demande devant le TASS en croyant passer devant une commission susceptible d'apprécier leurs difficultés sociales, et particulièrement leurs difficultés économiques.

complexité des règles de compétence qui font intervenir trois juridictions différentes pour des prestations versées par une même institution d'une part, la légèreté du contrôle juridictionnel d'autre part, permet parfois aux caisses de jouer avec ces règles -de se jouer des règles- et d'obtenir du TASS des titres exécutoires qu'elles auraient eu plus de mal à obtenir auprès des juridictions réellement compétentes.

La première des solutions utilisées est de demander au TASS de condamner un allocataire pour la totalité d'une somme indûment versée alors que le montant de l'indu s'est constitué à partir de plusieurs prestations versées à tort, certaines étant des prestations familiales de la compétence du TASS, l'autre étant par exemple le RMI.

Ainsi dans l'une des affaires retrouvées¹, un contrôle de situation opéré à la suite de la séparation des concubins et du placement des enfants avait fait apparaître un indu de RMI en même tant qu'un indu d'allocation logement². La demande formée par la caisse devant le tribunal fait masse de l'ensemble de la dette mais motive sa décision sur la seule allocation logement. Les conclusions de la CAF comme la décision judiciaire ne font état que d'une dette d'allocation logement, la condamnation porte sur la totalité de la dette.

La question se pose également s'agissant de l'APL qui requière, en principe un recours devant le tribunal administratif.

En deçà du recours judiciaire, la solution parfois utilisée est de déduire les sommes récupérées par le moyen d'une retenue de 20% sur les prestations en cours du seul montant de la dette constituée par un indu d'APL³. De la sorte, si les difficultés de recouvrement conduisent à saisir le TASS pour obtenir un titre exécutoire, la demande et la condamnation porteront sur l'indu constitué à partir des autres prestations. Ainsi, la caisse aura obtenu le remboursement de la dette d'APL par priorité et les juges n'auront pas à prendre une décision sur une prestation pour laquelle ils sont incompétents. C'est ce que d'aucuns au cours des entretiens effectués ont appelé un "forçage informatique".

Il n'est pas toujours possible de procéder ainsi, ne serait-ce que dans les situations où le débiteur ne reçoit plus du tout de prestations. La pratique de la caisse de Lyon consiste alors à former malgré tout l'action en demande de répétition de l'indu devant le TASS. Les juges acceptent de statuer. Juridiquement, la règle est respectée : ce sont aux parties de soulever l'incompétence de la juridiction. Si la juridiction peut soulever sa propre

¹Grille 464, voir infra, Documents écrits, enfants à charge, enfants placés.

²La séparation avait eu lieu en octobre 1988 et avait été signalée dès le lendemain à la caisse. La demande de répétition d'indu d'AL porte sur la période allant d'octobre 1988 à mars 1989.

³Sur cette retenue de 20% et ses conséquences sur les décisions rendues à charge d'appel, cf. infra.

incompétence d'office, ce n'est pas pour elle une obligation¹. Or la caisse n'a par hypothèse aucun intérêt à soulever cette incompetence et l'allocataire est ou bien absent ou bien ignorant. Prudente, la caisse se permet pourtant d'agir seulement lorsque la demande porte sur une somme inférieure à 13000 F. Ainsi, elle ne risque pas la voie de l'appel². Le TASS de Grenoble refuse pour sa part de juger en matière d'APL, et la caisse se doit donc d'agir devant le tribunal administratif. Mais la complexité de la procédure et son coût sont tels au regard notamment de la procédure devant le TASS qu'elle renonce parfois purement et simplement à agir. Il faut au minimum que la dette soit supérieure aux frais de représentation obligatoire, puisque la caisse de Grenoble n'a pas obtenu de pouvoir se présenter directement devant le tribunal administratif.

Radiations et désistements

Il n'est pas toujours aisé de faire la part entre radiation et désistement. En principe, la radiation signifie la radiation du rang des affaires en cours de la juridiction : le règlement du litige qui devait être examiné à son tour (tour de rôle) est suspendu sans qu'il y ait pour autant extinction de l'instance. La procédure pourra reprendre son cours sans qu'il y ait lieu à un nouvel acte introductif d'instance. Le désistement provient du demandeur à l'instance : il se désiste de son action, pour des raisons qui lui sont propres, et ne cherche plus à obtenir une décision juridictionnelle. Le désistement constitue un mode d'extinction de l'instance. C'est dire que si le demandeur recherchait à nouveau une décision juridictionnelle, il lui faudrait à nouveau saisir la justice du litige. Mais la distinction entre ces deux actes de procédure est limitée dans la mesure où l'acte introductif d'instance devant le TASS est très peu formaliste, de sorte que la caisse n'aura pas de difficulté à reprendre la procédure dans une situation comme dans l'autre.

Une part importante des litiges portés à la connaissance de la juridiction se terminent par une radiation ou par un désistement de la caisse demandeur. A Lyon, les décisions de radiation ou de désistement ne font pas l'objet d'une décision au même titre que les décisions rendues sur le fond et sont archivées séparément. Le secrétariat conserve seulement une liste des affaires radiées sans indiquer les motifs de la radiation. Les informations recueillies à partir des seuls documents écrits sont donc moins précises et moins fiables : 63 radiations et/ou désistement avaient été retrouvées pour l'année 1992, la secrétaire du TASS nous a dit qu'ils devaient être plutôt 470, à 5 ou 120 près.

¹Le juge n'a jamais l'obligation de soulever son incompetence, cf. L. Cadié, Le droit judiciaire privé, n°613, 615 LITEC 1992.

²D'autant que si le juge a la faculté de soulever son incompetence d'office lorsque il s'agit d'un texte d'ordre public ou quand le défendeur ne comparaît pas (article 92 alinéa 1 NCPC), la cour d'appel a le pouvoir de soulever d'office son incompetence lorsque le litige est de la compétence des juridictions administratives (article 92 alinéa 2 NCPC)

Sur les 63 dossiers retrouvés qui ont fait l'objet d'une radiation et/ou d'un désistement au TASS de Lyon en 1992 : 37 concernent des désistements, de la caisse principalement, parfois des allocataires, au motif que le dossier a été régularisé : le plus souvent, la dette est soldée. La radiation peut avoir pour cause le décès de l'allocataire ou l'incompétence territoriale du tribunal. Parmi ces dossiers radiés, 3 concernent des dossiers ouvert par erreur, 22 un cas de péremption de l'instance (article 385 NCPC), enfin 1 dossier a été radié parce qu'il faisait double emploi avec un autre. A Grenoble, sur 304 affaires recensées, 181 ont fait l'objet d'une décision juridictionnelle, 56 se sont terminées par une radiation, 67 par un désistement. Sur Lyon, face aux 482 décisions au fond, 63 dossiers ont fait l'objet d'un désistement et/ou d'une radiation.

Tableau 16 bis.

Tableau récapitulatif du sort des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une décision à caractère juridictionnel (radiations et désistement)

	Lyon (env. 470)	Grenoble (123)	
	Radiation et/ou Désistement	Radiation	Désistement
A la demande de la CAF		32	53
A la demande d'un allocataire		0	4
A l'initiative du TASS		9	0
Non réponse		15	10
Total	63	56	67

Des entretiens menés sur Lyon en tout cas, il ressort que la saisine du tribunal est en soi un mode de règlement du conflit. Beaucoup de dossiers se soldent par une radiation ou par un désistement parce que la seule saisine du tribunal a déterminé les allocataires à présenter les documents qui leurs avaient été demandés et qu'ils avaient négligé de fournir, par exemple un certificat de scolarité, un certificat de situation de chômage ou encore une quittance de loyer. Le juge opterait alors pour une radiation, considérant que le litige est devenu sans objet, la caisse se désistant par la suite si les pièces sont effectivement suffisantes. Il se peut également, dans une moindre mesure (10% ?) que la décision soit suspendue lorsque les allocataires demandeurs présentent à l'instance la pièce dont l'absence avait justifié le refus contesté de prestations, par exemple un jugement d'adoption s'agissant de prestations demandées pour une nièce. La

représentante de l'organisme devant le tribunal devra alors consulter la caisse qui pourra éventuellement faire droit à la demande initiale. L'importance de ce phénomène expliquerait pourquoi le tribunal est si souvent amené à faire droit à la demande de la caisse dans ses décisions juridictionnelles : les dossiers susceptibles de donner raison à l'allocataire seraient réglés avant même que le juge ait à prendre une décision, de sorte que les décisions prises sur le fond porteraient seulement sur des litiges à l'issue défavorable aux allocataires.

Le pouvoir d'appréciation du tribunal

Dans une perspective classique, le juge civil tient un rôle d'arbitre. Il doit entendre les allégations des parties afin de se faire une opinion et de les départager.

L'étude montre que les juges statuent souvent en faveur de l'organisme. L'une des explications se trouve peut-être dans l'idée que les juges n'ont le plus souvent à entendre que les arguments de l'organisme, les arguments des allocataires étant inexistantes ou insuffisants.

Tableau 17

Tableau récapitulatif du sort des demandes, TASS de Lyon et Grenoble

		CAF demandeur (606)	Allocataire demandeur (57)	Ensemble (663)
Demandes refusées	Lyon (482)	1	33	34
	Grenoble (181)	8	11	17
Total demandes refusées		9	44	53
Demandes acceptées	Lyon (482)	447	2 ¹	448
	Grenoble (181)	152	9 ²	164
Total dem. acceptées		599	11 ³	610

Une très grande majorité des affaires est résolue en faveur de l'institution.

Si l'on retient l'ensemble des minutes examinées qui ont donné lieu à une décision pour Lyon et Grenoble réunis, on dénombre 643 décisions qui donnent raison à la caisse sur un total de 663 décisions, soit près de 97% des litiges résolus en faveur des CAF.

Outre les 2 décisions qui n'ont donné raison à aucune des parties, seulement 18 décisions ont donné gain de cause aux allocataires, 9 en qualité de demandeur et 9 en qualité de défendeur. Ce sont 2 décisions lyonnaises (sur 482 décisions au fond) et 16 décisions grenobloises (sur 181 décisions) soit moins de 0,5% s'agissant des décisions lyonnaises et près de 9% s'agissant des décisions grenobloises.

L'appréciation du tribunal se fonde essentiellement sur les arguments qui lui sont présentés par chacune des parties.

¹Dont une décision n'a donné raison à aucune des parties. Lyon : un sursis à statuer en attendant une décision pénale demandé par l'allocataire. Grenoble : une action en rectification de prénom demandée par une CAF.

²Dont une décision n'a donné raison à aucune des parties. Grenoble : une action en rectification de prénom demandée par une CAF.

³Dont deux décisions n'ont donné raison à aucune des parties. Voir les deux notes supra.

Les arguments présentés au juge

L'étude sur dossier montre que la juridiction reprend souvent à son compte les arguments avancés par la caisse. C'est une voie d'autant plus aisée que les arguments avancés par l'allocataire sont soit inexistantes, soit de pur fait.

Les conclusions des caisses

Les conclusions des caisses d'allocations familiales existent dans tous les dossiers qui passent au tribunal. La caisse y est représentée par l'un de ses salariés, présent à l'audience pour la totalité des dossiers, à une seule exception où la caisse a été représentée par un avocat du fait de la difficulté du dossier¹.

Ces conclusions sont très éclairantes en ce qu'elles reprennent les motivations en droit données par la caisse et à partir desquelles le juge se déterminera. Mais l'argumentaire juridique n'est pas toujours très développé. Les conclusions se fondent le plus souvent sur des arguments de fait, spécialement s'agissant du critère d'isolement.

Les moyens de défense présentés par la caisse dans les dossiers sous examen sont principalement de trois ordres : ils concernent la condition d'isolement, la notion d'enfant à charge et la question de la fraude. Les conclusions de la CAF de Grenoble contiennent parfois d'autres arguments, principalement le fait que la CRA n'ayant pas été saisie dans les délais, la décision de la CAF est devenue définitive (n° 567, 524, 645, 626). D'autres conclusions demandent la radiation de l'affaire en faisant valoir que la dette est prescrite (n°519)².

La condition d'isolement

L'allocataire qui fait une demande d'API ou d'ASF ou qui bénéficie d'une telle prestation doit assumer seul la charge effective et permanente des enfants pour lesquels il demande des prestations.

¹ Il s'agissait d'une fraude manifeste dans laquelle la caisse avait eu à faire à forte partie et souhaitait mettre un terme à une histoire sans fin (grille n°415).

² Certains dossiers sont relatifs à la fois à l'API et l'ASF donc les motifs de la CAF sont plus nombreux que le nombre de dossiers.

Tableau 18

Tableau récapitulatif des moyens repris dans les conclusions des caisses d'allocations familiales sur la condition d'isolement

	Lyon	Grenoble
- Allocation au Parent Isolé	24	6
Le contrôle conclut à la vie maritale (reprise de la vie commune)	18	4
L'allocataire n'arrive pas à prouver la séparation ou l'isolement allégué (en particulier, l'allocataire ou le concubin prétendu n'arrive pas à faire la preuve d'un domicile distinct)	2	1
Incertitude sur la situation familiale et la résidence en France		1
Reconnaissance de vie maritale - à la suite d'un contrôle - autre (contrôle et attestation introuvables)	3 1	
Refus de se soumettre au contrôle (absente lors des contrôles et absente lors de la convocation)	0	
- Allocation Soutien Familial	12	7
Vie maritale de la mère	6	3
Pension alimentaire versée par le père (au moins partiellement)*	2	3
Mode de paiement de la pension alimentaire (vente d'un bien commun à la suite du divorce)		1
ASF non recouvrable et enfant reconnu*	4	
- Allocations autres que API et ASF	15	2
Calcul des ressources du foyer	15	2 (ALS)
Total	51	15

* Ces deux moyens ne concernent pas directement la question de la vie maritale, si ce n'est qu'ils sont soulevés à propos d'une prestation soumise à une condition d'isolement.

A 18 reprises, la caisse de Lyon retient la vie maritale à la suite d'un contrôle effectué par ses agents et à deux reprises les conclusions de la caisse font apparaître expressément un renversement de la charge de la preuve : elles font valoir que l'allocataire n'a pas pu apporter la preuve soit de son isolement soit d'un domicile distinct de son concubin prétendu.

Trois dossiers se fondent sur une reconnaissance de vie maritale souscrite par les allocataires à la suite du contrôle. Ces reconnaissances sont la signature d'attestations sur l'honneur qui ont été contestées par la suite. Mais la caisse ne remet jamais un aveu

en question, quels que soient par la suite les démentis de l'allocataire et même s'il ne s'agissait que d'une reconnaissance orale notamment lorsque l'allocataire a refusé de signer l'attestation qui lui était présentée. L'organisme considère en effet que le serment prêté par le contrôleur valide nécessairement les propos qu'il rapporte. Pourtant certains courriers d'allocataires (2) font mention de menaces qu'ils auraient reçues de la part du contrôleur et qui les auraient déterminés à signer l'attestation en cause. Il ressort des entretiens qu'il s'agit *seulement* de rappeler la loi pénale qui punit d'une peine d'emprisonnement de cinq ans les auteurs du délit d'escroquerie. Ce rappel serait fait dans leur intérêt, puisqu'il leur permet de prendre toute la mesure des conséquences possibles d'une fausse déclaration. Dans la caisse de Grenoble, une grande importance est également accordée au serment prêtés par les contrôleurs en ce qu'ils valident les faits qu'ils rapportent. Mais les reconnaissances de vie maritale n'y sont pas recherchées, les contrôleurs préférant rapporter des preuves objectives de la situation familiale en cause.

L'étude des motivations retenues par les caisses illustre le fait que la condition d'isolement ne concerne pas seulement les prestations qui y sont expressément soumises. Pour l'ensemble des prestations soumises à une condition de ressources la caisse doit connaître l'ensemble des revenus des personnes qui résident dans le foyer. Il est donc important de savoir si l'allocataire vit seul et ne doit donc déclarer que ses propres ressources, ou s'il vit en couple (ou autrement) et doit donc déclarer les ressources des autres personnes présentes au foyer. La visibilité donnée à la condition d'isolement par l'ASF et surtout par l'API occulte un peu cette situation. Peut-être également le mélange de notions, les prestations étant versées en même temps dans un "foyer" et au titre d'un "groupe familial", comme si un foyer devait nécessairement abriter un "groupe familial". L'utilisation concomitante de ces deux notions ne simplifie sans doute pas les modalités de mise en œuvre des critères de fait que sont la condition d'isolement et la condition de charge d'enfant.

L'enfant à charge

La notion d'enfant à charge concerne le versement de toutes les prestations familiales ou presque¹, les allocataires étant toujours soumis à la condition d'assumer le charge d'un ou de plusieurs enfants.

¹ Sauf l'ALF, dans un cas de figure.

Tableau 19

Tableau récapitulatif des moyens repris dans les conclusions des caisses d'allocations familiales sur la condition de charge d'enfant.

	Lyon	Grenoble
L'enfant n'est plus à charge de l'allocataire :	0	3
Condition d'âge		2
Condition de scolarité / activité professionnelle		1
Choix du versement entre père et mère :	11	0
Partage de la fratrie : l'AP ne suffit pas (décision judiciaire), il faut la charge de fait	1	
Changement de résidence des enfants, indépendamment de toute décision judiciaire	3	
détention illégale des enfants, contraire à la décision judiciaire et à la volonté du détenteur de l'autorité parentale	2	
Erreur de la Caisse	6	
Arrangement familial (enfant confié à un tiers)	2	2
Recueil d'un adulte handicapé	1	0
Conséquence d'une décision judiciaire de placement :	6	1
Placement d'un enfant sur deux (AF)	2	
Placement chez la grand-mère/ mainlevée de la décision et indu à la grand-mère	2	
Placement chez une nourrice avec maintien des PF à la mère, mais non paiement de la pension	1	
Placement auprès de l'ASE	1	
Placement chez un tiers avec entretien à la charge des services de l'ASE : le tiers reçoit une allocation d'entretien et d'habillement et ne peut donc être considéré comme assumant la charge effective et permanente (n°749)		1
Absence de fourniture des documents justificatifs demandés (ONC, acte de naissance)	3	0
Allocataire résidente chez ses propres parents : suppression des PF au titre de la jeune mère (API, APJE)	2	0
Résidence à l'étranger d'une durée supérieure à 3 mois	1	1

Nombre de difficultés concerne la détermination de la résidence de l'enfant à la suite de la séparation de ses parents ou à la suite d'une décision de placement. C'est toute la question des décisions judiciaires prises antérieurement au sujet de l'enfant en matière de divorce ou en matière d'assistance éducative.

Le problème se pose notamment en cas de non respect de la décision de divorce, lorsque l'enfant est pris en charge par celui des parents qui n'avait pas été désigné par le juge civil, que ce soit avec l'accord du premier ou contre son gré. C'est alors, parfois, une situation de détention illégale des enfants par l'un des parents.

Il peut également s'agir d'une décision judiciaire de placement de l'enfant.

Lorsque le placement judiciaire a lieu chez un tiers, la décision implique en général que les parents n'ont plus leurs enfants à charge et ne peuvent prétendre aux prestations familiales. Le tiers en question pourra recevoir les prestations, sous réserve du pouvoir d'appréciation des caisses eu égard à une éventuelle participation de l'ASE aux frais d'entretien de l'enfant¹. A ce propos, il faut noter que la caisse accepte de prendre en compte les décisions de placement de l'enfant par le juge chez un tiers alors qu'elle refuse en principe de prendre en compte les jugements de délégation d'autorité parentale pour octroyer des prestations familiales aux délégataires : parmi les dossiers grenoblois, on observe deux cas de refus de prestations par la CAF fondés sur le fait que la délégation d'autorité parentale n'est pas une condition suffisante pour remplir la condition de charge effective et permanente².

6 dossiers lyonnais sont concernés par une erreur de la caisse qui a versé les prestations au(x) parent(s) qui n'avait plus les enfants à charge. Ceci est parfois dû à un enregistrement tardif des déclarations des allocataires.

L'arrangement familial (au sens de : charge de fait d'un enfant par une personne avec laquelle il n'a pas de lien de parenté), fait l'objet d'un faible contentieux au regard de l'importance qu'a pris le problème³. Il semble que les pratiques aujourd'hui établies des caisses conduisent à dissuader les allocataires de tout recours. Les conditions posées par la caisse, sans être une règle de droit, semblent être devenues des usages.

La fraude

La fraude des allocataires n'est pas en tant que telle un motif de refus ou de suspension des prestations. Elle constitue un argument supplémentaire qui permet d'élargir le domaine de l'action en répétition de l'indu en écartant la prescription biennale

¹ Sur ces points, voir infra.

² La position de la CAF a changé sur ce point, à la suite de plusieurs décisions contraires des juges.

³ Sur ce point, voir infra.

normalement attachée à l'action (article L 553-1 du CSS). Si la fraude est retenue, les prestations susceptibles d'être remboursées seront donc l'ensemble des prestations versées depuis le début de la fraude alléguée, sans limitation de durée. En outre, les retenues opérées sur les prestations en cours pourront être supérieures à la limite de 20% qu'impose le code de la sécurité sociale. Retenue dans la décision judiciaire postérieure, elle pourra a posteriori valider des retenues supérieures à 20 % des prestations familiales en cours opérées par la caisse depuis la demande de remboursement.

Tableau 20

Tableau récapitulatif des situations de fraude retenues au regard du nombre de décisions étudiées

	Lyon	Grenoble	Ensemble
Fraude retenue	7	0	7
Fraude non retenue	55	24	79
Ensemble des décisions	62	24	86

La fraude est retenue dans 7 des 62 dossiers lyonnais étudiés, ce qui correspond à plus de 11,2% des dossiers.

Apparemment, la fraude est donc relativement peu demandée par la caisse. Elle n'est jamais soulevée d'office par le TASS, mais dans tous les cas où la fraude a été demandée par la caisse, le TASS l'a retenue.

Le fait que près de un dossier sur dix retienne la fraude est beaucoup plus important si l'on considère la définition de la fraude. C'est en fait une infraction pénale. Selon l'article L 554-1 du CSS, Est passible d'une amende de 30 000 F quiconque se rend coupable de manœuvres frauduleuses ou de fausses déclarations pour obtenir ou tenter d'obtenir des prestations qui ne sont pas dues, sans préjudice des peines résultant de l'application d'autres lois, s'il y échet. En cas de récidive, le maximum de l'amende sera porté au double. La fraude donc est constituée par de fausses déclarations ou par des manœuvres frauduleuses de l'allocataire. Cette définition est comparable à celle de l'infraction d'escroquerie¹ et ne fait d'ailleurs pas obstacle à l'application éventuelle de ce texte général plus sévère.

¹ Article 313-1 du nouveau code pénal : " L'escroquerie est le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un

La caisse considère que l'organisation de l'isolement est constitutif de manoeuvres frauduleuses (grilles n°91, 141 et 142). Elle considère également que les fausses déclarations d'une allocataire qui conteste expressément les conclusions de la caisse permettent de retenir la fraude et donc d'accepter la levée de la prescription biennale dès lors que celle-ci n'a pas pu rapporter la preuve d'une résidence séparée effective et permanente de ce dernier" (grille n°28). Les fausses déclarations peuvent encore être constituées par l'abstention de l'allocataire qui n'a pas fait connaître à la caisse un changement dans sa situation familiale (grille 142). De façon plus classique au sens du délit d'escroquerie, la falsification de documents officiels est également susceptible d'être qualifiée de fraude (grille n°7). Dans ce dernier cas, l'escroquerie avait d'ailleurs été reconnue par la juridiction pénale avant de faire l'objet d'une décision du TASS¹. Bien qu'il s'agisse d'une qualification pénale, la caisse porte rarement plainte au pénal pour ces mêmes faits et cela pour plusieurs raisons selon les entretiens effectués. D'une part, le parquet poursuit rarement, l'essentiel aboutissant en classement sans suite. La démarche est donc inutile. D'autre part, le TASS adhère facilement à la demande de la caisse de retenir une fraude, indépendamment de toute décision au pénal. Si une décision au pénal devait intervenir, elle allongerait considérablement les délais de procédure et risquerait de limiter les dossiers dans laquelle la fraude pourrait être retenue. En effet, le pénal tient le civil en l'état, de sorte que si une plainte était déposée par la caisse, l'instance pénale suspendrait l'instance devant le TASS. Non seulement cela allongerait les délais de l'instance, mais si la fraude n'était pas retenue au plan pénal, elle ne pourrait plus être retenue non plus par le TASS. La caisse est donc prise entre deux exigences : d'une part, multiplier les actions pénales pour "faire des exemples", d'autre part, préserver la marge de manoeuvre que lui laisse le TASS dans la définition et la preuve de la fraude, sans le limiter par un contrôle plus pointilleux de la juridiction pénale. La commission des fraudes instaurée depuis environ un an dans la caisse de Lyon aurait donc pour rôle de permettre un recours au pénal plus fréquent et/ou d'instaurer une réflexion sur la notion de fraude en comparant la notion telle qu'elle est entendue en droit pénal et telle qu'elle est utilisée par la caisse. En revanche, aucun dossier de Grenoble ne fait mention d'un cas de fraude, peut-être simplement parce que le TASS de Grenoble est plus exigeant que celui de Lyon sur les modes de preuves.

tiers, à remettre des fonds, des valeurs, ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge.

L'escroquerie est punie de cinq ans d'emprisonnement et de deux millions de francs d'amende."

¹ Sur cette affaire et sur les conséquences sévères pour l'allocataire des pratiques des caisses en matière de charge d'enfant, voir infra.

En contrepoint des conclusions des caisses, systématiques, les conclusions des allocataires sont plutôt rares.

Les conclusions des allocataires

La présence de conclusions dans le dossier suppose que l'allocataire ait constitué avocat. Or la constitution d'un avocat n'est pas obligatoire devant le TASS. L'allocataire peut préférer se défendre seul ou se faire représenter par un tiers dont la liste est limitativement énumérée par l'article R 142-20 du CSS. Si le courrier informant l'allocataire de la décision de la CRA indique les coordonnées du tribunal, les délais de saisine et précise que la représentation n'est pas obligatoire, il ne précise pas que l'allocataire peut cependant choisir un avocat et demander pour ce faire l'aide juridique.

De même que la constitution d'avocat, le dépôt de conclusions est donc plutôt rare. Des conclusions sont présentes dans 15 des 86 dossiers étudiés, soit 17,5% de l'ensemble, avec là encore une disparité sur les deux juridictions. En effet, 7 des 62 dossiers approfondis ont été défendus par un avocat pour Lyon, alors qu'ils sont 8 sur les 24 dossiers étudiés à Grenoble, soit respectivement 11 et 33%.

L'échantillon n'est pas nécessairement représentatif sur ce point, mais cette disparité est confirmée par les chiffres retrouvés sur l'ensemble des décisions prises par les deux juridictions en 1992 comme le montre le tableau suivant, même si le nombre d'affaires ayant donné lieu à une représentation par avocat est sur-représenté parmi les 86 dossiers ayant été approfondis

Tableau 21Tableau récapitulatif des dossiers défendus par un avocat¹

		Total	%
Parmi les 86 dossiers approfondis	Lyon (62)	7 n°415, 211, 467, 91, 309, 479, 7	11,3%
	Grenoble (24)	8 n°764, 777, 626, 645, 625, 524, 490, 765	33,3%
	Ensemble (86)	15	17,4%
Sur l'ensemble de l'échantillon	Lyon (482)	21	4,3%
	Grenoble (181)	12	11,6%
	Ensemble (663)	33	4,9%

Les conclusions retrouvées sur la question de l'isolement se fondent essentiellement sur les faits. Elles contestent par exemple le fait que la vie maritale ait été retenue par la caisse au regard de la notion de domicile distinct ou au regard de la fréquence du droit de visite de l'autre parent. Par là même, elles posent le problème de la définition de la notion d'isolement.

Les moyens de droit évoqués concernent d'autres difficultés. Ce sont essentiellement celles du renversement de la charge de la preuve par la caisse ou celles du non respect du principe du contradictoire lors du contrôle effectué par la caisse (article 14 et suivants du Nouveau Code de procédure Civile). En effet le principe général veut que l'administration de la preuve soit à la charge du demandeur à l'instance qui doit démontrer le bien-fondé de ses prétentions². Ce principe se heurte parfois aux pratiques puisque "lorsque les enquêtes ne peuvent établir avec certitude la condition fondamentale qu'est l'absence de vie maritale, la prestation ne peut être servie. Il revient au demandeur d'apporter la preuve de son isolement pour une révision de sa demande"³. Les moyens de droit concernent aussi des questions relatives à l'obligation alimentaire dans le cadre de la réglementation de l'ASF.

¹Pour l'ensemble de l'échantillon, les conclusions n'ont par hypothèse, pas été retrouvées puisque le travail a été effectué à partir des seules minutes. Seule la représentation par avocat a été notée. L'hypothèse est donc que des conclusions ont été remises à chaque fois qu'un avocat était constitué.

²article 1315 du Code civil

³Circulaire CNAF du 23 mars 1992, Lettre ministérielle du 16 juillet 1991.

Tableau 22

Tableau relatant le détail des conclusions retrouvées

Lyon	
7	<p>L'avocat fonde notamment sa demande sur des notions de droit international privé pour qualifier l'arrangement familial d'adoption.</p> <p>Ses conclusions sur la notion de prise en charge de fait des enfants sont rapidement écartées par les juges au motif que l'irrégularité de leur séjour leur interdisait de toutes façon de percevoir des prestations</p>
91	<p>La caisse n'a pas apporté la preuve d'une cohabitation continue, d'une vie commune stable et continue ; la naissance d'un enfant n'en est pas la démonstration. On ne peut reprocher au père d'exercer son droit de visite sur ses enfants chez la mère de ceux-ci, cela n'implique pas une vie commune. De plus, les contrôles sur lesquels s'appuie la caisse violent le principe du contradictoire. En dernier lieu, la prescription de l'article L553-1 CSS rend non fondée la demande de la caisse.</p> <p>L'allocataire n'a pas eu gain de cause. Le TASS se fonde sur les différentes enquêtes de la caisse pour considérer qu'il y a bien vie maritale et que l'allocataire a volontairement dissimulé sa situation familiale. Il y a eu fraude de sa part et par conséquent levée de la prescription.</p>
211	<p>L'allocataire a eu gain de cause face à la caisse devant le TASS ainsi qu'en appel. L'avocat de l'allocataire fonde son argumentation sur les éléments de l'enquête faite par la caisse qui, selon lui, n'ont aucun caractère probant. Les déclarations faites par le prétendu concubin au service des étrangers de la Préfecture sont inexactes, les déclarations du voisinage sont anonymes et ne sauraient être retenues comme témoignage. L'avocat conteste la vie maritale et fait valoir que les visites du père à ses enfants, au domicile de l'allocataire, ne sauraient constituer une vie maritale. Le TASS reçoit ces deux arguments, il énonce que les déclarations n'entraînent aucune conviction quant à leur véracité et que les rencontres plus ou moins occasionnelles entre le père et ses enfants ne peuvent être assimilées à une vie maritale.</p>
309	<p>La caisse aurait déduit la prétendue aide financière dont bénéficiait l'allocataire de la seule présence du père à son domicile lors du contrôle, alors que celui-ci exerce son droit de visite conformément à la décision de divorce. Il y a carence de la caisse dans l'administration de la preuve du caractère indu du paiement. Ces arguments ne sont pas pris en compte par le TASS qui considère que l'allocataire n'a jamais communiqué à la caisse le montant de l'aide apportée par le père et doit donc restituer les sommes indûment perçues.</p>
415	<p>L'allocataire conteste la vie commune en affirmant avoir un domicile distinct : elle loue une partie de l'appartement du prétendu concubin et argue de la possibilité constante d'une indépendance de vie.</p>

467	Incohérence dans la production des pièces par la caisse. De plus, le rapport de l'agent de contrôle vise des documents inexistant, il ne saurait donc dans son ensemble présenter la moindre crédibilité. Les documents contestés ayant été produits par la caisse dans des conclusions additionnelles, lesquelles présentaient en outre une déclaration de vie maritale, l'argumentation de l'avocat est jugée insuffisante.
479	Les conclusions de l'avocat reprennent les dires de l'allocataire qui rapporte qu'elle vivait chez sa mère pendant la période litigieuse. Le fait d'avoir déclaré vivre avec le père de l'enfant résulte d'une méprise de sa part puisqu'elle a confondu les termes "vivre avec" avec l'idée de "fréquenter" quelqu'un. Le TASS se fonde sur l'enquête de voisinage qui confirme la vie maritale depuis la naissance de l'enfant commun. Les conclusions de l'avocat ne permettent pas d'avoir gain de cause : elles ne se fondent que sur les faits de l'espèce, rapportés par la caisse.

Grenoble	
490	En matière d'ASF, l'allocataire a vendu un bien commun à la suite du divorce, et en a gardé l'ensemble du prix de vente. Elle invoque le fait que la maison avait été construite sur un terrain propre à elle (bien propre) et que son mari n'a pas demandé de récompense. Cette vente est indépendante de la pension alimentaire pour le paiement de laquelle le mari a été condamné deux fois pour abandon de famille. Selon l'avocat, il n'y a pas de compensation possible entre le partage de la communauté et la pension alimentaire pour les enfants.
524	<p>Sur l'impossibilité d'argumenter contre la demande judiciaire de la CAF en raison de l'écoulement du temps : les conclusions contestent la réalité de la notification préalable de la CAF, considérant qu'il n'y a pas eu de véritable décision préalable avec mention de délai et ajoutent (en appel) que la demande de la caisse n'étant pas soumise à une action gracieuse préalable, le défaut de saisine de la CRA dans les délais ne saurait être opposé au défendeur. Le tribunal admet que l'absence de saisine de la CRA ne peut avoir pour effet de donner à la réclamation de la caisse un caractère indiscutable.</p> <p>Sur l'indu, la carte de séjour est seulement suspendue et il y a eu depuis régularisation avec l'obtention d'un certificat de résidence de 10 ans. Argument non reçu.</p>
625	Dans le cadre d'un dossier d'ASF, l'allocataire dit avoir donné mandat à la CAF d'engager toute action de poursuivre en ce qui concernait la prestation compensatoire. Elle estime que la somme versée par la CAF correspond à une partie de la prestation compensatoire. Elle soutient que les sommes perçues par le biais de la procédure de recouvrement public ne concernent que la part contributive à l'entretien de l'enfant. Elle n'a donc pas perçu deux fois les mêmes sommes.
626	La CAF estime que le mari a versé une somme supérieure à l'avance faite par la CAF entre avril 88 et Août 90 or ces sommes correspondent à l'arriéré de la part contributive pour la période de juin 84 à Août 87 et non pour la période à laquelle l'allocataire a perçu l'ASF. Il ne peut donc pas s'agir d'une avance sur pension : il s'agit du règlement d'un arriéré.

645	En l'espèce, il s'agit d'un indu en matière d'AAH. L'allocataire qui selon la CAF a perçu deux fois la prestation prétend que la créance éventuelle de la CAF d'Amiens était prescrite. Il ajoute que la CAF de Grenoble ne pouvait procéder à des retenues sur ses prestations dans la mesure où il contestait le caractère indu des paiements de la CAF d'Amiens. Il n'a, selon lui, pas à pâtir des erreurs de l'administration et ce paiement résulte de l'accomplissement d'une sorte d'obligation naturelle. De plus, la CAF de Grenoble aurait méconnu le caractère insaisissable de l'allocation AAH.
764	Les rapports d'enquête de la CAF ne justifient pas la décision de refus de l'ASF. De plus, il n'appartient pas à la concluante d'apporter la preuve du domicile de son mari comme le prétend la CAF. Au contraire, il appartient à la CAF d'apporter la preuve que l'allocataire n'est pas remariée et vivrait maritalement.
765	L'allocataire affirme vivre seule. Elle énonce que si le prétendu concubin a été vu à son domicile c'était à l'occasion d'une visite à l'enfant commun. De plus, elle affirme ne pas avoir cru bon d'annoncer à la mairie sa séparation (vie privée) alors que lorsqu'elle s'est réconciliée avec son ami elle en a aussitôt avisé la CAF.
777	L'enfant est à charge de l'allocataire. En effet, le jugement du 3 juin 1991 délègue au tiers recueillant l'autorité parentale sur les enfants et énonce que les prestations familiales devront être versées à cette personne. De plus, une attestation de notoriété établit parfaitement que seule cette personne assure la charge effective et permanente des enfants.

Les moyens présentés par les allocataires

Outre les conclusions présentées par un avocat, les allocataires qui ne sont pas représentés peuvent faire valoir leurs moyens par courrier envoyé au secrétariat du TASS. Ils peuvent encore comparaître, le jour de l'audience, et faire valoir leurs moyens oralement. Ils peuvent enfin se faire représenter par une autre personne qu'un avocat (article R 142-20 CSS). Comme les conclusions présentées par ministère d'avocat, les moyens présentés directement par les allocataires ou par un tiers désigné par lui sont également peu fréquents. Pour ceux-là, seuls les dossiers qui ont fait l'objet d'une étude plus approfondie peuvent donner quelques éléments chiffrés. Les minutes des juridictions n'en rendent pas nécessairement compte.

Tableau 23

Tableau récapitulatif de l'existence de moyens présentés par l'allocataire.

	Lyon (62)	Grenoble (24)	Ensemble (86)
Moyens retrouvés	54	17	71
Moyens absents	8 n°79, 275, 442, 44, 96, 13, 382, 390	7 n°750,644,749,567,58 7,519,506	15
%	13%	29%	100%

Les moyens présentés par écrit au TASS sont une explication de la situation familiale, donc des arguments de fait et ils sont insuffisants pour donner gain de cause à l'allocataire.

Ajouté à la rareté des moyens présentés par écrit, il faut remarquer que les allocataires sont très souvent absents lors de l'audience. Il est difficile d'avancer une explication mais plusieurs hypothèses sont possibles, à partir desquelles toutes les combinaisons sont envisageables : cela peut être par méconnaissance, par négligence, ou encore par fatalisme lorsque l'allocataire a déjà eu à demander des explications à la caisse, avant de saisir la CRA qui lui a donné la même réponse, dans les mêmes termes. L'explication donnée lors des entretiens menés dans les secrétariats des TASS est plus radicale : les allocataires ne se déplacent pas parce qu'ils savent avoir tort. Leur présence ne changera donc rien à la décision qui sera prise. En outre, lorsque les allocataires comparaissent, il a été précisé que cela ne changeait rien à la décision finale, les rares comparants n'apportant aucune preuve de leurs allégations. Leur présence aurait une conséquence, au moins pour Lyon : il ressort des entretiens que les dossiers sont traités de façon moins sommaire.

Tableau 24

Tableau reprenant les détails des arguments développés par les allocataires

Lyon	
13	Explications de la situation matérielle et familiale de l'allocataire. Le père de l'enfant aide l'allocataire financièrement mais il n'est pas installé au domicile de celle-ci. Il était présent lors du contrôle opéré par la caisse qui en a déduit une vie commune entre le père de l'enfant et l'allocataire. La vie commune a également été retenue par le tribunal.
44	Le courrier envoyé au TASS contient l'explication de l'allocataire concernant son impossibilité de se procurer un certificat d'incarcération du père de l'enfant ouvrant droit pour la mère à l'ASF (incarcération du père en Espagne).
79	L'allocataire explique qu'il a pris en charge un neveu africain qu'il a ramené en France. Ce qui explique qu'il ait fait une demande de prestations familiales pour cet enfant.
96	Explications sur le nombre des enfants à la charge de l'allocataire (4 enfants au lieu de 2 selon la caisse).
275	Malgré la non reconnaissance de la situation d'isolement par la CRA, l'allocataire fait part dans le courrier qu'elle adresse au Tribunal de la rupture de la vie commune avec le père de l'enfant pendant la période litigieuse.
382	Il s'agit dans ce dossier d'une explication de la situation des enfants restés à l'étranger pour une période supérieure à trois mois, faute d'obtention d'un passeport pour pouvoir rentrer en France. L'allocataire explique que le père des enfants était malade pendant cette période, ce qui a retardé le retour des enfants en France au-delà de l'expiration du délai de 3 mois.
390	Il s'agit ici d'observations orales reprises dans le jugement. Elles concernent une demande d'étalement de la dette que le TASS a accordé.
442	L'allocataire conteste la vie maritale pendant la période citée par la caisse.

Grenoble	
506	L'allocataire dans un courrier au TASS ne conteste pas avoir eu une relation sentimentale mais conteste avoir eu une relation maritale avec le prétendu concubin.
519	L'allocataire reconnaît sa dette en précisant qu'elle n'est pas seule responsable puisque l'argent a été versé à la suite d'une erreur de la CAF.
587	L'allocataire a envoyé un courrier au TASS dans lequel elle conteste les faits ainsi que l'établissement d'un certificat de concubinage. Elle invoque l'insuffisance de ses ressources pour assumer la charge d'un enfant.
567	L'allocataire oppose l'isolement sexuel et la prise en charge économique. Concernant l'indu : elle a eu une relation de 4 mois avec un homme marié dont l'épouse l'a dénoncée. Concernant l'irrecevabilité : elle a contesté rapidement la décision au guichet. Ensuite elle n'a plus eu de nouvelles et a cru que tout était rentré dans l'ordre puis elle a reçu une notification de paiement 18 mois plus tard.
644	L'allocataire fait valoir ses difficultés financières et conteste la décision de la CRA. Elle réaffirme vivre seule et donne l'adresse de son ex-mari chez son frère.
749	L'allocataire fait parvenir un courrier dans lequel elle dit assumer totalement la charge de sa nièce qui demeure en permanence au sein de son foyer (enfant placé par le JE) et demande de ce fait l'ASF à mi-taux.
750	Demande de désistement.

Les arguments en droit sont plutôt rares sinon inexistants lorsque la défense est assurée par l'allocataire ou par un tiers désigné par lui, que ce soit sur la condition d'isolement ou sur la condition de charge d'enfant.

Ce sont toujours des arguments de fait qui sont opposés directement par les allocataires, que ce soit sur la condition de charge d'enfant ou sur la condition d'isolement. Le débat tourne alors autour de la définition de l'isolement au regard du versement de l'API.

Parallèlement, le tribunal se fonde sur les éléments de fait rapportés par la caisse, spécialement s'agissant des éléments rapportés à la suite d'un contrôle de situation. De sorte que les faits sur lesquels elle se fonde sont incontestés au sein de la caisse et incontestables devant les juges. Au point d'ailleurs que les pièces qui justifient les faits allégués ne sont pas nécessairement jointes au dossier communiqué au tribunal. Il arrive que seules les conclusions soient fournies au tribunal, pas même le procès-verbal de contrôle. Les dires de la caisses sont présumés être l'expression de la vérité. L'allocataire contradicteur n'est donc pas entendu par les juges lorsqu'il s'oppose sans pièce aux dires de la caisse. Si l'on admet volontiers que les agents de la caisse ne cherchent pas à induire le tribunal en erreur, il est plus difficile de donner un sens à ce jeu de rôle lorsqu'il survient dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Il n'y a plus dans ces cas de débat possible, il n'y a pas de contradiction, et d'ailleurs rarement de contradicteur.

Cet état de fait donne une plus grande marge de manœuvre aux magistrats.

La marge de manœuvre des magistrats

La décision du TASS confirme la décision qui avait été prise par la CRA dans 57 des 65 affaires recensées¹. Le TASS infirme la décision de la commission de recours amiable dans seulement 5 des 65 hypothèses examinées, soit un taux d'infirmerie très faible. Il s'agit pour deux affaires du tribunal de Lyon (n°211 et 270), pour les 3 autres du tribunal de Grenoble (n°567, 749 et 777). Au final, très peu d'allocataires ont gain de cause devant le TASS : seulement 2 affaires sur les 482 dossiers jugés par le TASS de Lyon et 16 affaires sur les 181 jugées à Grenoble en 1992².

Plusieurs explications peuvent être proposées. Parmi elles se trouvent la faible présence des allocataires dans la procédure et la pauvreté consécutive de débats proprement

¹ Outre 2 décisions qui n'ont pas pris partie sur le fond du litige : une décision de sursis à statuer en attendant une décision pénale (n°58) et une décision d'incompétence, à la suite d'une procédure de paiement directe opérée par la CAF avec renvoi au tribunal d'instance (n°692), plus une non réponse.

² Voir tableau supra.

juridiques. La solidarité à la dette presque systématiquement retenue entre l'allocataire et son concubin dans le cadre des actions en répétition de l'indu en est l'illustration. Il est vraisemblable que la place du TASS dans l'ensemble de l'organisation des juridictions joue également un rôle. Ses pouvoirs de juridiction de l'ordre judiciaire face à des organismes chargés de la gestion d'un service public sous le contrôle du pouvoir exécutif sont limités.

L'effacement des allocataires dans la procédure

L'allocataire est représenté dans 35 seulement des 663 affaires recensées ayant donné lieu à une décision au fond. L'allocataire est le plus souvent représenté par un avocat (33), rarement par un membre de sa famille (2), qui est une fois le mari, une autre fois la fille de l'allocataire.

Tableau 25

Tableau indicatif de la représentation de l'allocataire dans la procédure

	Lyon (482)	Grenoble (181)
Représentation par un avocat	21	12
Représentation autre	0	2
Ensemble, %	21 4,3%	14 7,7%

En outre, lorsque les allocataires ne sont pas représentés, ils sont très peu présents dans le débat judiciaire. Il ressort des entretiens menés que le plus souvent les allocataires n'ont transmis aucune observation écrite et ne se sont pas rendus à l'audience à laquelle ils sont convoqués par lettre recommandée. Lorsqu'ils font valoir leur point de vue, que ce soit oralement ou par écrit, il s'agit seulement d'arguments de fait qui portent sur leur situation familiale ou même sur la précarité de leur situation sociale. Le tribunal étant incompétent pour apprécier l'opportunité d'une remise de dette, cet argument n'a aucune conséquence juridique possible.

Il ressort des entretiens que ni la représentation ni la comparution des parties n'ont de conséquences sur le sort du litige.

On peut cependant constater que les 18 allocataires qui ont obtenu gain de cause sur l'ensemble des 663 décisions rendues au fond représentent 2,7% des affaires jugées,

tandis que les 6 allocataires (1 à Lyon, 5 à Grenoble) qui ont obtenu gain de cause sur l'ensemble des 35 affaires avec représentation constituent 17% de cet ensemble.

Le faible chiffre de départ rend ces pourcentages peu significatifs, d'autant que l'on peut considérer, par exemple, que les allocataires sont d'autant plus enclins à constituer avocat ou d'une façon générale à se faire représenter que leur prétention leur semble fondée. Ce type d'explication doit cependant être manié avec circonspection. La complexité des forces en présence dans l'examen du contentieux des prestations familiales montre à l'évidence que l'on ne saurait expliquer le peu de décisions rendues en faveur des allocataires par le seul fait qu'ils ont, au fond, toujours tort même si c'est l'une des explications qui nous a été donnée : l'absence de l'allocataire à l'audience démontrerait suffisamment ou bien que sa défense n'est pas fondée, ou bien qu'il n'est pas suffisamment soucieux de ses affaires pour que la justice s'en occupe à sa place. C'est oublier que le public des caisses d'allocations familiales n'est pas nécessairement apte à faire valoir ses droits en justice malgré une procédure simplifiée.

La présence des avocats serait donc de peu d'intérêt, les avocats plaidant sur les faits plutôt que sur le droit, alors que les faits sont de toute façon déjà établis par la caisse et très peu remis en cause. Ils ont peu de prise sur la décision : il est extrêmement difficile de remettre en cause les conclusions de la caisse sur les faits allégués, généralement établis à la suite d'un contrôle de situation mené par les services de la caisse. C'est logique si l'on admet que les avocats dans leur ensemble, comme les juges, connaissent mal le contentieux des prestations familiales. Ils manquent donc d'arguments juridiques de poids. Cet avis nous a d'ailleurs été confirmé par des avocats en exercice, pour lesquels ils faut bien admettre qu'une représentation devant le TASS est avant tout alimentaire, les avocats étant en général tout à fait incompetents sur la matière du litige, au moins s'agissant des prestations familiales.

C'est constater une nouvelle fois que la matière n'est pas traitée sur le mode juridique. Elle ne fait d'ailleurs pas, à notre connaissance, l'objet d'un enseignement universitaire. Elle est plutôt traitée sur le mode du "social", comme si le "social" ne devait pas ou plus se référer au juridique.

Si l'on en croit les entretiens réalisés, la présence des avocats a au moins le mérite de permettre des décisions un peu plus fouillées, ceux-ci exigeant la présentation des pièces qui soutiennent la preuve des faits allégués et par leur simple présence incitant les magistrats à plus de rigueur : les décisions sont mieux motivées lorsque les juges sont en présence d'un avocat, contrairement à l'usage. En effet, les minutes consultées sont souvent des décisions extrêmement simplifiées, au point qu'il n'est pas toujours possible de déterminer quelle prestation est en cause, la seule mention étant celle de "prestations familiales", sans autres précisions. Les décisions de la juridiction lyonnaise

paraissaient de prime abord mieux motivées que les décisions de la juridiction lyonnaise. En fait, il est apparu que les motifs des jugements reprenaient mot pour mot les conclusions de la caisse, la décision proprement dite étant parfois constituée à partir d'une photocopie des conclusions de la caisse. On a ainsi observé que sur 62 décisions étudiées, seules 3 d'entre elles ont été rédigées par le juge. La cour de Lyon est d'ailleurs intervenue sur ce point à une reprise au moins. Par un arrêt du 26 juillet 1995¹, la cour a annulé le jugement déféré du TASS de Lyon pour absence de motivation. Elle énonce que "l'allocataire sollicite à juste titre l'annulation du jugement attaqué. Ce dernier ne contient aucun exposé de ses prétentions et moyens ni aucune référence à ses conclusions en première instance, ni aucun véritable motif, dans la mesure où il se borne à citer intégralement les conclusions de la CAFAL et à ajouter seulement "il convient de constater que Madame... ne pouvait prétendre au bénéfice de l'allocation, les conditions légales d'attribution n'étant pas remplies" sans expliquer pourquoi, ni répondre aux moyens.

Lorsque la décision est simple, le secrétariat du TASS assure la rédaction du jugement en prenant appui sur les conclusions de la caisse. Selon les entretiens, ceci est dû au fait qu'il s'agit d'un contentieux de masse pour lequel le tribunal manque de temps et de moyens. En outre, il est souvent admis que les demandes de la caisse sont fondées, l'essentiel des actions étant des actions en répétition dans lesquelles la caisse doit pouvoir obtenir le remboursement des sommes indûment perçues.

Le traitement sur un mode non juridique du contentieux des prestations familiales se traduit par des prises de position récurrentes dont les fondements juridiques ne sont ni connus ni recherchés. Le mode de calcul de l'intérêt du litige, qui permet de déterminer si l'affaire est jugée en premier et dernier ressort ou au contraire à charge d'appel, en est une exemple frappant². Il en est de même des fréquentes condamnations solidaires au remboursement des prestations indûment reçues des couples de concubins.

L'exemple de la solidarité à la dette des membres du couple

Lorsque l'allocataire est marié, les juges de la Cour Suprême³ ont considéré que les prestations familiales devaient être considérées comme permettant « l'entretien et

¹Décision non publiée, appel sur TASS Lyon, 17 mars 1994, voir infra, Isolement, documents écrits.

²Sur ce point voir infra, la question du calcul du taux d'appel.

³ Cass. soc. 19 mars 1986, Bull. soc., 1986, n°107, p. 83. L'arrêt limite en l'espèce la portée de la solidarité entre les époux, en confirmant la condamnation de la caisse à verser des dommages et intérêts aux allocataires, dommages et intérêts venant en déduction de leur dette, au motif que « le remboursement demandé excédait les inconvénients normaux d'une restitution de l'indû » : la caisse d'allocations familiales avait continué à verser des prestations pendant près de deux ans pour un enfant qui avait atteint l'âge de 20 ans.

l'éducation » des enfants. En application de l'article 220 du Code civil, ils en ont déduit que la dette contractée par l'allocataire, en recevant des prestations familiales indues, « engageait solidairement les deux époux à les restituer ». Cet arrêt de cassation infirme le raisonnement suivi par les membres de la commission de première instance selon lequel la solidarité prévue à l'article 220 du Code civil ne pouvait s'appliquer qu'aux « créances nées d'obligations contractuelles ».

Cette solidarité est de fait étendue aux couples de concubins. Les CAF demandent, dans leurs conclusions, la condamnation solidaire du concubin de l'allocataire par le TASS au paiement de l'indu. Cette demande est justifiée en opportunité : le concubin a profité des prestations perçues par le parent, il doit donc être condamné solidairement avec le parent au remboursement de l'indu. Les caisses fondent leur demande en droit sur un arrêt de la Cour de Cassation de 1981 qui énonce que "le remboursement des allocations orphelin, de salaire unique et de logement, versées à une femme vivant en concubinage, peut être demandé à son concubin, dès lors que le concubin, ayant vécu continuellement avec sa compagne, a profité des allocations perçues par cette dernière, soit personnellement, soit pour sa fille envers qui il était tenu d'une obligation alimentaire"¹.

Mais la demande ne concerne pas nécessairement l'autre parent des enfants pour lequel sont versées les prestations. Elle concerne parfois le beau-parent de l'enfant dans une famille recomposée. Le beau-parent est souvent considéré comme le pourvoyeur d'aliments. Il doit ici participer au remboursement des sommes indûment versées au parent qui a omis de déclarer sa nouvelle situation matrimoniale, notamment lorsqu'il percevait des prestations versées sous condition d'isolement.

Même sans remettre en cause le fondement théorique de la décision de la cour de cassation de 1981, il est certain qu'une condamnation solidaire du concubin non parent ne peut pas se justifier dès lors que le droit ne lui reconnaît aucune obligation à l'entretien de l'enfant de son compagnon. Les TASS accèdent pourtant à ce type de demande et condamnent solidairement les concubins, qu'ils soient tous les deux parents du ou des enfants en cause ou non².

Outre la question du beau-parent, il convient de s'interroger sur le fondement juridique de cette condamnation solidaire des concubins. Les tribunaux ont admis depuis un arrêt de la cour de Paris en date du 23 juillet 1932³ que les concubins étaient tenus, l'un et l'autre, pour le tout, des dettes contractées par l'un d'eux⁴. A l'appui de cette

¹Cassation ch sociale du 1er juillet 1981, B. civ, IV, 631 Pour exemple, Jugement du TASS de Lyon en date du 31 janv. 1992, Grille n° 79

²Voir par exemple grille n°273 ou grille n°145.

³R.T.D. civ. 1933, 80.

⁴J. Carbonnier, La famille, PUF, 1993, n° 241, p 350.

jurisprudence, on invoque une présomption de mandat tacite ou l'existence d'une faute ayant consisté à laisser se créer une apparence trompeuse pour les créanciers¹. Mais cette jurisprudence ne peut pas s'appliquer au contentieux des prestations familiales. La théorie de l'apparence est inapplicable en la matière : les caisses ont une parfaite connaissance de l'identité de l'allocataire et de son statut matrimonial. Elles savent s'il ou elle est marié ou pas. Elles ne peuvent donc être trompées par l'apparence de mariage du couple et arguer de l'existence d'une faute à l'encontre du concubin qui aurait laissé croire que le couple était marié.

Les concubins ne sont pas non plus soumis au régime primaire des articles 212 et suivants du Code civil applicable aux seuls époux. L'article 220 du Code civil qui prévoit que "chacun des époux a pouvoir pour passer seul des contrats qui ont pour objet l'entretien du ménage ou l'éducation des enfants : toute dette ainsi contractée par l'un oblige l'autre solidairement" ne leur est pas applicable².

Enfin, la solidarité des concubins n'est prévue par aucune autre disposition du Code civil et elle ne peut pas se présumer en vertu de l'article 1202 du Code civil³.

Il semble donc juridiquement mal fondé que le concubin de l'allocataire soit au même titre qu'un conjoint condamné solidairement au remboursement d'un indu par le TASS. Cette condamnation est pourtant fréquente.

L'absence ou la rareté de débats proprement juridiques est un obstacle au développement du débat judiciaire. La portée limitée des décisions prises par les juges de l'ordre judiciaire contribue peut-être à limiter encore l'intérêt que suscitent ces débats.

Juridictions de l'ordre judiciaire et juridictions de l'ordre administratif

Dans le conflit judiciaire qui oppose l'allocataire et la caisse d'allocations familiales, la caisse défend sa position en se fondant sur les modalités de mise en œuvre des textes telles qu'elles ont été déterminées d'une part à travers les circulaires d'application, d'autre part et surtout à travers les lettres-circulaires émanant tant de la CNAF que du ministère de tutelle. Le juge de l'ordre judiciaire qu'est le juge du TASS n'a qu'un pouvoir limité sur ces écrits. Seul le juge de l'ordre administratif peut les juger en tant que tels.

¹Idem.

²Civ. 1ère 11 janv. 1984, Gaz. Pal. 1985, 1, 133, note J.M. : "L'article 220 du Code civil n'est pas applicable en cas de concubinage"; Paris 21 septembre 1989, D. 1990, 500, note Paisant.

³"La solidarité ne se présume point ; il faut qu'elle soit expressément stipulée. Cette règle ne cesse que dans les cas où la solidarité a lieu de plein droit, en vertu d'une disposition de la loi".

Lorsque l'allocataire conteste l'application de la loi qui lui est faite par la CAF conformément à une décision individuelle de l'autorité de tutelle, le tribunal n'a pas à juger de cet acte administratif. Le juge civil est en effet incompétent pour interpréter un acte non réglementaire (acte administratif individuel) ou pour apprécier la légalité d'un acte administratif (réglementaire ou non)¹. Il peut choisir de surseoir à statuer et poser une question préjudicielle au tribunal administratif². Mais s'agissant d'une lettre ministérielle manifestant l'exercice du pouvoir de tutelle dans un cas individuel, il ne s'agit pour le TASS ni d'interpréter un acte réglementaire, ni d'apprécier la légalité d'un acte administratif. En effet, la décision individuelle en cause aura suscité une nouvelle décision de la commission de recours amiable à l'égard de l'allocataire et c'est cette nouvelle décision qui fera l'objet du recours judiciaire. Le tribunal pourra donc se contenter d'écarter des débats un acte administratif qui ne le concerne pas directement pour juger la décision de la CRA au regard du Code de la sécurité sociale. Il ne s'agit pas d'un recours administratif et la décision du TASS n'aura aucun effet sur la décision préalable de ministère de tutelle.

En revanche l'allocataire peut tenter d'exercer un véritable recours administratif lorsqu'une lettre-circulaire acquiert un caractère réglementaire. Il s'agirait alors d'un recours formé contre une décision à caractère général ou contre une décision à caractère individuel mais qui serait par la suite reprise pour en tirer une règle d'application générale.

En effet, si les Caisses d'allocations familiales sont des établissements de droit privé, donc en principe soumises à l'autorité des juridictions de l'ordre judiciaire³, la CNAF est un établissement public. En outre, le Conseil d'État qualifie ces organismes « d'organismes privés chargés de la gestion d'un service public ». On pourrait donc considérer que les décisions d'ordre général prises par ces organismes (locaux ou nationaux) ont un caractère réglementaire permettant de donner compétence aux juridictions administratives⁴. Le Tribunal des conflits⁵ a par exemple qualifié de contentieux administratif le litige relatif à la légalité de circulaires émanant de la Caisse

¹R. Chapus, Droit administratif général, 5^e édit. Montchrestien, p 813.

²CE 13 juillet 1956, Ministre du travail c/ sieur Bonnel

X. Prétôt, "La tutelle de l'Etat sur les organismes de Sécurité Sociale, aspects contentieux", Droit social, nov. 1987, p 774.

³L'article L. 142-1 du Code de la sécurité sociale institue une organisation du contentieux général de la sécurité sociale pour le règlement « des différends auxquels donnent lieu l'application des législations et réglementations de sécurité sociale [...], et qui ne relèvent pas, par leur nature, d'un autre contentieux » Ce contentieux est de la compétence d'un tribunal des affaires de la sécurité sociale (loi n°85-10 du 3 janvier 1985), dont les décisions en premier ressort peuvent faire l'objet d'un appel devant la chambre sociale de la cour d'appel (Article L. 142-2 du même Code).

⁴Sur ce point, voir J.-J. Dupeyroux, Droit de la sécurité sociale, Précis Dalloz, 12^e Édition 1993, spécialement n° 549 p 553.

⁵Tribunal des conflits, 22 avril 1974, dames Léotier et Blanchet, J.C.P., 1974, II, 17 856, note Y. Saint-Jours.

nationale d'assurance maladie des travailleurs non salariés, organisme de droit privé. Ce raisonnement s'applique également aux décisions générales prises par la caisse nationale d'allocations familiales comme l'a affirmé la cour d'Angers le 7 mai 1990¹.

Les circulaires qui se bornent à rappeler aux agents des services ce qu'est l'état du droit ainsi qu'à le commenter ou l'interpréter, ou les directives qui tendent à orienter ou à rationaliser la liberté de décision des agents chargés de mettre en oeuvre une réglementation ou une législation, sont des mesures d'ordre intérieur, insusceptibles de recours². Cependant, l'absence de recours suppose qu'étant des mesures d'ordre intérieur, elles ne font pas grief aux administrés. Elles sont sans effets à leur égard parce qu'elles ne modifient pas par elles-mêmes l'état du droit. Elles doivent donc être dénuées de caractère réglementaire. Selon la jurisprudence administrative³, les circulaires sont qualifiées de réglementaire parce qu'elles ajoutent des prescriptions aux lois et règlements. Lorsqu'elles exigent des conditions à la seule prise en charge de l'enfant, elles ajoutent par conséquent une condition à la loi, ce qui pourrait permettre de les qualifier de circulaires réglementaires.

De plus, lorsque l'acte prescrit aux agents de refuser systématiquement le droit aux prestations familiales pour les enfants étrangers accueillis en parrainage⁴ et ne réserve aucune latitude d'action dans l'examen des situations particulières, cet acte est réglementaire au regard de la jurisprudence Winterstein en date du 12 novembre 1986⁵. Dans cet arrêt, le Conseil d'État énonce que si le ministre de la justice pouvait dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique donner des directives aux chefs d'établissements pénitentiaires quant à l'attitude à observer, à l'égard des détenus classés comme "particulièrement signalés", il ne pouvait légalement leur prescrire comme il l'a fait dans le paragraphe c) qui présente sur ce point un caractère réglementaire, d'opposer systématiquement un avis défavorable aux demandes de permission de sortie ... sans réserver aucune possibilité d'examen de la situation individuelle des intéressés d'où l'annulation de ce paragraphe.

La contestation serait ici une voie d'annulation des décisions à caractère général prises par le Ministère et la Caisse nationale d'allocations familiales au moyen de lettres-

¹L'analyse de la cour d'Angers a fait l'objet d'une circulaire CNAF rappelant que les actes de la CNAF constituent des actes administratifs dont seules les juridictions administratives peuvent apprécier la légalité, lettre CNAF n°48 du 1er juillet 1980. En l'espèce, la cour en avait déduit que la CAF pouvait à bon droit fonder sa décision sur la circulaire incriminée. C'est peut-être passer un peu rapidement sur l'idée qu'une juridiction judiciaire n'est pas tenue d'appliquer un acte administratif même si elle est incompétente pour l'annuler.

²R. Chapus, Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 5^e éd., p 319.

³CE 1954, Notre Dame de Kreisker, R.T.D. adm. 1954, 50, concl. Tricot.

⁴Circulaire CNAF n° 25-90 du 16 mai 1990

⁵Actes législatifs et administratifs p 338.

circulaires, les décisions à caractère individuel étant reprises par ces lettres-circulaires pour être appliquées de manière générale. Les circulaires CNAF accompagnent généralement les lettres ministérielles qui sont ainsi diffusées dans les CAF, la CNAF ne manifestant pas de position autonome sur la notion d'enfant à charge. L'allocataire pourrait alors arguer du caractère réglementaire de ces décisions et exercer un recours pour excès de pouvoir.

Des deux critères de fait que sont l'isolement et la charge d'enfant, il ne fait aucun doute que l'un au moins d'entre eux pourrait faire l'objet de tels recours. Cette jurisprudence permet de qualifier de réglementaires les circulaires ou lettres-circulaires émanant tant de la CNAF que du ministère de tutelle. Elles sont particulièrement nombreuses s'agissant du critère de charge d'enfant¹.

Le candidat allocataire pourrait ainsi agir directement devant le tribunal administratif contre le texte réglementaire en recours pour excès de pouvoir soulevant notamment l'incompétence de l'auteur de l'acte². Le requérant doit avoir un intérêt personnel à agir, ce qui est notamment le cas lorsque l'allocataire demande la reconnaissance à son profit d'un droit subjectif. La jurisprudence interprète de manière très libérale cette condition. Ainsi la qualité d'usager d'un service public donne intérêt à agir contre toutes les décisions relatives à son organisation ou à son fonctionnement³ donc on peut penser que peuvent agir non seulement celui auquel a été opposé une lettre ministérielle mais également tout allocataire.

Cette action n'est pas prescrite puisque le délai court à compter de la publication du règlement⁴ et que cette "circulaire réglementaire" n'a par hypothèse pas été publiée. L'allocataire pourrait ensuite s'il y a lieu agir au plein contentieux pour tenter d'obtenir une indemnité, le règlement annulé l'ayant privé de la perception d'une allocation.

Le contrôle du juge administratif peut également intervenir à l'initiative des CAF qui contesteraient le bien-fondé des décisions du pouvoir de tutelle à leur encontre.

L'article L. 151-1 du Code de la sécurité sociale dispose que : « les décisions du conseil d'administration [...] des Caisses d'allocations familiales [...] sont soumises au contrôle de l'autorité compétente de l'État. (Elle) peut annuler ces décisions lorsqu'elles sont

¹ Sur ce point, voir infra.

² R. Chapus, Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 5^e éd., p 320 : la reconnaissance du caractère réglementaire des dispositions d'une circulaire emporte presque toujours son annulation pour cause d'incompétence de son auteur, ce dernier ne disposant pas du pouvoir réglementaire lui permettant de prendre de telles dispositions.

³ R. Chapus, Droit administratif général, Montchrestien, 5^e éd., p 699.

⁴ R. Chapus, Droit administratif général Montchrestien, 5^e éd., p 703.

contraires à la loi ». Le décret d'application de ce texte¹ précise que le Commissaire de la République de la Région, auquel sont communiquées les décisions, peut dans les huit jours, « soit en prononcer l'annulation, soit en suspendre l'exécution, jusqu'à une décision du ministre chargé de la sécurité sociale qu'il saisit aux fins d'annulation ». Il existe deux cas de suspension ou d'annulation : en cas d'irrégularité juridique (violation de la loi) et si la décision est de nature à compromettre l'équilibre financier des risques². Dans tous les exemples recueillis au cours de cette étude, la DRASS n'annule pas la décision en cause ; elle la suspend et la renvoie au ministre concerné. La décision devient exécutoire lorsque le ministre n'est pas intervenu dans un délai d'un mois à compter de sa saisine.

Dès lors qu'un allocataire conteste une décision prise à son encontre par une caisse d'allocations familiales, la commission de recours amiable de la caisse est saisie du litige. Cette commission donne un avis, et la décision qui en résulte est prise au nom du Conseil d'administration de la caisse. C'est dire que dans toutes les hypothèses de contestation, le Conseil a effectivement pris une décision susceptible d'être appréciée par l'autorité de tutelle qui peut l'annuler si elle lui paraît contraire à la loi. Sur des sujets sensibles tel que le critère de charge d'enfant, l'autorité de tutelle, à travers les DRASS, suit de près les décisions prises par les commissions de recours amiable.

Ces décisions individuelles prises par le pouvoir de tutelle n'ont pas de caractère réglementaire. Elles n'en constituent pas moins en principe des actes créateurs de droit, dont le retrait ne peut légalement être opéré que pour des motifs tirés de leur illégalité, dans le délai du recours pour excès de pouvoir³. Les décisions du pouvoir de tutelle prises à l'encontre d'une décision de la Commission de recours amiable peuvent faire l'objet d'un recours administratif dans un délai de deux mois. Le recours contre la décision de l'autorité de tutelle n'est ouvert qu'à la CAF. Le candidat allocataire est irrecevable à intenter un tel recours devant la juridiction administrative par application de la théorie du recours parallèle, "en tant que le requérant se fonde sur l'application qui lui est faite du Code de la sécurité sociale, il ne peut contester devant le juge administratif les actes de tutelle"⁴. Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 6 janvier 1995⁵

¹ Article R. 151-1 alinéa 1 et 2 du Code de la sécurité sociale.

² J.-J. Dupeyroux, Droit de la sécurité sociale, 12^e édition, Précis Dalloz, fév. 1993, n° 562 p 564.

³ X. Prétôt, "La tutelle de l'Etat sur les organismes de Sécurité sociale, aspects contentieux, Droit social, nov. 1987, p 772.

CE Ass. 8 juin 1971 URSSAF des Alpes Maritimes, Rec. CE p 11, concl. G. Vught; AJDA, 1971, p 161, note P. Ferrari.

⁴ CE 19 mars 1954, Caisse primaire centrale d'assurance maladie de la région parisienne, Leb. p 171.

⁵ L'actualité juridique, Droit administratif du 20 avril 1995 p 347. Cette décision fait obstacle à ce qu'un employeur conteste devant les juridictions de l'ordre administratif l'acte par lequel l'autorité de tutelle a annulé la décision de la commission de recours amiable de l'URSSAF, intervenue dans le litige

rappelle que l'usager du service public n'est pas recevable à agir directement à l'encontre des décisions de l'autorité de tutelle dans le litige qui l'oppose à l'organisme¹. Il lui appartient de saisir les juridictions du contentieux général de la sécurité sociale. D'ailleurs, la décision de l'autorité de tutelle a pour conséquence une nouvelle décision de la CRA qui pourra, elle, faire l'objet du recours judiciaire de l'allocataire. Les exemples de recours d'une CAF contre une décision du pouvoir de tutelle semblent rares.

On peut cependant citer comme exemple un arrêt du Conseil d'Etat du 16 juin 1971². Il annule un jugement du tribunal administratif de Besançon qui avait rejeté la demande de la CAF de Besançon tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision du 21 juillet 1967 du pouvoir de tutelle. Dans cette décision, le Ministre des affaires sociales avait annulé une délibération du conseil d'administration de la caisse en ce qu'elle avait attribué des allocations prénatales à quatre de ses assurées.

Un autre exemple est à la fois plus récent et plus significatif pour cette étude. C'est une décision du tribunal administratif de Paris du 5 juillet 1995³. En l'espèce, par une décision du 9 septembre 1994, le Ministre des affaires sociales avait annulé une décision du 1er juillet 1994 par laquelle le conseil d'administration de la CAF de Seine Saint-Denis a octroyé le bénéfice de prestations familiales à Madame X à raison de la charge de sa nièce. La décision d'annulation faisait valoir que le demandeur doit exercer l'ensemble des responsabilités parentales prévues au Code civil. La CAF de Seine Saint-Denis a demandé et obtenu l'annulation de cette décision devant le Tribunal administratif de Paris : l'article L. 521-2 du CSS n'impose que l'appréciation d'une situation de fait et qu'en l'espèce, il n'est pas contestable que Madame X assurait effectivement la charge permanente de l'enfant. Selon le Tribunal, il ressort sans conteste du dossier que Madame X assure la charge effective et permanente de l'enfant, d'autant qu'un jugement du TGI de Bobigny du 5 avril 1994 a délégué l'autorité parentale au couple qui a recueilli l'enfant. Le tribunal a donc considéré que Madame X

l'opposant à celle-ci au sujet de l'étendue de l'assiette des cotisations dues au titre des indemnités servies à un salarié à l'occasion de son licenciement.

Voir les conclusions de M. J-C. Bonichot, commissaire du gouvernement, à propos de deux arrêts du CE en date du 6 janvier 1995, "De l'exception de recours parallèle", Les petites affiches, 5 juin 1995, n° 67 p 11.

¹ Mais selon X. Prétôt (L'actualité juridique, Droit administratif, 20 avril 95 p 348.), un recours direct du candidat allocataire semble possible contre la décision administrative de l'autorité de tutelle si cette action se fonde sur les vices propres de cette décision. Sont considérés comme des vices propres : l'incompétence, le vice de procédure, le vice de forme. Ce recours direct résulterait de l'arrêt du Conseil d'état en date du 5 mai 1993 (D. 1995, som. p 35, obs. X. Prétôt; R.J.S. 8-9/ 1993, n° 82). Cette décision a admis expressément la recevabilité du recours formé par un employeur à l'encontre de l'annulation par l'autorité de tutelle de la décision prise en sa faveur par la commission de recours amiable de l'URSSAF. La jurisprudence semble cependant incertaine sur ce point.

² Recueil Lebon 1971 p 453

³ TA Paris (3è section, 1ère chambre), 5 juillet 1995, CAF de Seine Saint-Denis contre le Ministère des affaires sociales, non publiée.

pouvait donc prétendre aux prestations familiales. Le ministre ne pouvait dès lors sans commettre une erreur de droit annuler la délibération du conseil d'administration de la caisse d'allocations familiales de Seine Saint-Denis.

Cette décision, la seule retrouvée sur ce point, illustre le recours possible des CAF contre les décisions d'annulation prises par pouvoir de tutelle. Mais il est probable que ce recours est rarement utilisé. D'après les entretiens effectués, les acteurs des caisses d'allocations familiales sont d'accord avec la position du pouvoir de tutelle sur la question de l'enfant à charge¹.

Les difficultés nées de la mise en œuvre de la notion d'isolement font beaucoup moins l'objet d'une argumentation juridique. Elles restent beaucoup plus factuelles, de sorte qu'un contrôle éventuel du juge administratif semble moins adapté.

Des données recueillies comme des entretiens effectués il ressort que le contrôle du pouvoir judiciaire est extrêmement limité, au point d'ailleurs que les services compétents de la caisse ont parfois des scrupules à présenter certains dossiers : ils renoncent parfois à les présenter tout en sachant pourtant que leur demande pourrait être acceptée.

L'organisation du tribunal, le peu de moyens dont il dispose et l'absence presque systématique de tout contradictoire lors de l'audience² rend la tâche de la juridiction particulièrement difficile. La conception traditionnelle du juge civil est celle d'un juge arbitre. Au cours de la procédure contradictoire, il doit entendre les parties afin de trancher leur différend. Ce sont les parties qui restent maîtres du procès. C'est par exemple la raison pour laquelle le juge ne peut pas accorder plus que ce qui lui est demandé, même s'il peut estimer la demande insuffisante. S'agissant de la question de la compétence, on peut aussi considérer que c'est la raison pour laquelle le juge n'a pas l'obligation de soulever la question de sa propre compétence. C'est aux parties au procès de connaître le droit et de soulever la question de la compétence s'il y a lieu. Les parties doivent donc apporter au juge la preuve des faits allégués et les moyens juridiques qui soutiennent leur demande.

Dans le litige qui se noue devant le tribunal des affaires de sécurité sociale, la règle du jeu est faussée dès lors que les parties aux litiges sont dans des positions fort différentes. Certes, la procédure est simplifiée et le ministère d'avocat n'est pas obligatoire, ce qui permet à l'allocataire de porter plus facilement sa contestation devant

¹Une seule des personnes entendues a montré son désaccord, en faisant valoir l'insuffisance des arguments juridiques développés. Mais elle était d'accord sur l'opportunité de cette position.

²Les décisions du TASS ne sont pas susceptibles d'une opposition. Seule la voie de l'appel est ouverte aux décisions rendues par défaut par ce tribunal. Il en résulte, pour le TASS de Lyon, qu'aucune décision par défaut n'est rendue. Lorsque l'allocataire ne peut pas être contacté par lettre recommandée, l'instance n'est pas poursuivie.

une juridiction, mais l'allocataire ne maîtrise pas la matière comme les services de la caisse. Il ne peut donc pas, la plupart du temps, apporter d'arguments juridiques à sa contestation. Quant aux arguments de fait, ils sont l'objet d'un quasi-monopole : les services de la caisse avancent des arguments de fait qui sont considérés comme l'expression de la vérité, au point que la caisse ne joint pas toujours les pièces qui soutiennent sa demande à ses conclusions. Le tribunal statue à la seule vue des conclusions, sans demander à consulter les pièces dont elles font état. L'allocataire se trouve ainsi en position de défendeur s'il veut contester la présentation des faits établis par la caisse, alors que l'on pourrait parfois contester non pas les faits rapportés, mais simplement la manière dont ils sont rapportés.

Dans l'échange que constitue la charge de la preuve, chacun peut à son tour être en position de demandeur, et avoir à prouver contre les éléments de preuve rapportés par l'adversaire. Mais ce changement de position vis-à-vis de la charge de la preuve doit s'opérer seulement lorsque les éléments de preuve rapportés par le demandeur initial sont dignes de foi. En aucun cas un rapport de contrôle qui, par exemple, ferait état de témoignages anonymes ne devrait être le moyen de transférer la charge de la preuve à l'allocataire.

Le point est d'autant plus important que la caisse, comme intermédiaire dans l'application de la règle de droit, bénéficie d'un pouvoir exorbitant. En refusant un droit de sa propre autorité, elle place l'allocataire en position de demandeur. Ainsi la caisse peut-elle décider de suspendre le versement des prestations contestées, ou bien parce qu'elle a un doute sur la situation réelle de l'allocataire au regard des conditions légales de versements de la prestation en cause, ou bien parce qu'elle n'a pas pu procéder au contrôle qu'elle jugeait utile. Ce sera alors à l'allocataire de saisir d'abord la CRA, ensuite la juridiction, s'il veut obtenir d'être rétabli dans ses droits.

L'hypothèse soulève la question du renversement de la charge de la preuve, spécialement s'agissant des prestations fondées sur une situation de fait difficile à prouver telle que la notion d'isolement : le pouvoir reconnu à la caisse de suspendre des versement en cours place nécessairement l'allocataire en situation de demander le rétablissement de son droit, ce qui a pour effet de renverser la place procédurale de chacun, l'allocataire se trouvant en position de saisir la CRA puis la juridiction en rétablissement de son droit. Elle ne doit pas en outre aboutir à renverser la charge de la preuve.

Le débat judiciaire est plus consistant devant les juridictions supérieures. Encore faut-il que les allocataires y parviennent.

II - Le rôle des juridictions supérieures

La possibilité de faire appel : la question du calcul du taux d'appel

La caisse peut décider de commencer à se rembourser un indu en opérant des retenues sur les prestations familiales en cours. Le code de la sécurité sociale prévoit expressément que l'organisme a le pouvoir de retenir 20% des prestations courantes, les sommes ainsi retenues venant en déduction du montant de l'indu calculé par la caisse.

Les sommes ainsi "récupérées" sont d'un faible montant et le remboursement de l'indu sera d'autant plus long que les sommes en jeu sont importantes et les prestations en cours d'un faible montant. Aussi, pour diminuer le délai de recouvrement des indus (selon l'un des entretiens effectués, le délai maximum à atteindre serait de 15 mois) il est prévu, de procéder à des retenues supérieures à 20%, pouvant parfois aller jusqu'à 100% des prestations en cours.

Ces pratiques sont à l'évidence *contra legem*¹. Mais la question de la légalité de ces retenues se pose également lorsqu'elles sont opérées malgré la contestation de l'allocataire ou sans attendre l'expiration du délai qui lui est imparti pour contester.

En effet, le Code de la sécurité sociale prévoit expressément que ces retenues ne peuvent avoir lieu qu'en l'absence de contestation des allocataires. Il est donc excessif d'affirmer que les caisses ont le pouvoir de retenir 20% (ou plus...) des prestations en cours lorsqu'elles estiment que l'allocataire bénéficiaire est débiteur d'un indu à leur égard : toute contestation du débiteur prétendu empêche toute retenue. Les allocataires ayant un délai de deux mois pour contester la décision prise à leur encontre par une saisine de la CRA, il faudrait donc que les services de la caisse attendent que le délai de saisine de la CRA soit écoulé pour pouvoir considérer que la décision opposée à l'allocataire n'est pas contestée. Si la CRA devait être saisie, il faudrait alors attendre que le délai du recours judiciaire soit écoulé pour pouvoir procéder aux retenues.

En l'absence de recours dans les délais, la décision de la caisse, ou éventuellement celle de la CRA, devient opposable à l'allocataire et permet alors seulement une retenue. Mais avant l'écoulement de ce délai, il semble inopportun que la caisse se prévale de son autorité de fait pour pratiquer des retenues.

L'usage fréquent des retenues opérées dès le stade de la décision initiale de la caisse, au moins pour l'un des sites étudiés, doublé de la propension à augmenter le taux de 20% initialement prévu renforce la nécessité d'éclairer le mode de calcul du taux d'appel².

¹ Selon les textes, seule la fraude avérée permet d'aller au-delà de 20%, en même temps qu'elle permet de passer outre à la prescription biennale applicable en matière de prestations familiales

² Comme la question de la solidarité des concubins, il semble que cette question n'ait jamais fait l'objet de débats, même si la pratique antérieure était plus orthodoxe.

La grande majorité des affaires traitées par le TASS sont des actions en répétition de l'indu. Lorsque la caisse procède à des retenues avant de former une demande judiciaire, l'intérêt en jeu au moment de la demande ne sera plus le même que l'intérêt initial en jeu : le premier est égal au montant résiduel des sommes indues tandis que le second est égal au montant de l'ensemble des prestations versées indument ou prétendues telles.

Or l'étude fait apparaître que l'ouverture de la voie de l'appel est conditionnée non pas par le montant des sommes en jeu à l'origine du litige mais par le montant de la demande au moment de l'introduction de l'instance. Dès lors que le montant de la dette diminue au fur et à mesure de l'écoulement du temps, il est donc possible que le montant de la dette objet du recours judiciaire soit d'un montant inférieur au taux d'appel en vigueur, alors que l'indu était à l'origine d'un montant supérieur au taux d'appel. L'affaire sera jugée en premier et dernier ressort, laissant pour seule possibilité à l'allocataire débouté le pourvoi en cassation, suffisamment complexe et onéreux pour être dissuasif lorsqu'il s'agit d'une somme modeste.

Cette pratique est pourtant juridiquement mal fondée. Lorsque le tribunal donne gain de cause à l'allocataire, la caisse se conforme à la décision non seulement pour l'avenir, mais également eu égard aux sommes d'ores et déjà perçues ; elle met un terme aux retenues en cours, et rembourse les sommes préalablement retenues comme les sommes qui ont pu être directement remboursées par le défendeur. C'est logique : le litige ne portait pas seulement sur la somme en jeu lors de la saisine de la juridiction, mais sur le principe du paiement de telle ou telle prestation. Il faut en tirer les conséquences et admettre que le montant du litige, à partir duquel il est décidé si l'affaire est jugée en dernier ressort ou à charge d'appel, est le montant initial de la somme contestée, et non pas le montant résiduel qui a fait l'objet de la saisine de la juridiction. Si le code permet à la caisse de commencer à se faire justice elle-même en autorisant une retenue à la source en dehors de toute procédure, ce qui est exceptionnel, il ne faut pas en outre que ces retenues soient le moyen d'échapper au contrôle de la cour d'appel.

Tableau 26

Tableau récapitulatif des affaires jugées à charge d'appel

	Intérêt initial en jeu	Intérêt en jeu lors de la demande	Sort des décisions rendues
Lyon (482)	nr = 352	nr ou ind. = 18	nr = 0
	- 13000 = 99	- de 13000 = 414	CA = 61 (12,6%)
	+/- 13000 = 31	+/- 13000 = 50	DR = 462
Grenoble (181)	nr = 155	nr ou ind = 27	nr = 9
	- 13000 = 24	- 13000 = 146	CA = 21 (11,6%)
	+/- 13000 = 2	+/- 13000 = 8	DR = 151
Ensemble (663)	+/- 13000 = 33	+/- 13000 = 58	CA = 82

Sur l'ensemble des minutes étudiées (Lyon et Grenoble, 663), 33 des affaires en cause portaient sur un intérêt initial supérieur à 13000 francs, dont 31 s'agissant de Lyon et 2 s'agissant de Grenoble

Lors de l'introduction de l'instance, les demandes portant sur un montant indéterminé ou portant sur un montant inconnu (non réponse) sont au nombre de 45. Les affaires portant sur un montant indéterminé correspondent par hypothèse aux contestations portées devant le TASS par les allocataires qui contestent un refus de prestations opposé par la caisse et non pas des actions en répétition de l'indû pour lesquelles l'intérêt en jeu est forcément déterminable.

Pour le reste, on dénombre 58 affaires dont le montant est supérieur ou égal à 13000 francs et par conséquent susceptible d'appel et 82 affaires rendues à charge d'appel, ou bien parce que leur montant est indéterminé, ou bien parce que l'intérêt en jeu est supérieur à 13000 F.

La question de la différence entre le montant initial de la demande et le montant de la demande au moment de la saisine de la juridiction oblige à distinguer les sites de Grenoble et de Lyon pour lesquels les pratiques sont différentes.

Sur Lyon, le calcul d'un indu provoque le plus souvent la mise en œuvre de retenues sur les prestations familiales en cours, d'un montant au moins égal à 20%, parfois plus, compte tenu de la volonté d'aboutir à des recouvrements plus rapides, ou lorsque la fraude a été retenue. Il est donc relativement fréquent que la somme indue à l'origine du litige soit supérieure à la somme qui fera l'objet d'un recours judiciaire. Il est par

conséquent possible qu'un litige d'un intérêt supérieur à 13 000 F. à l'origine soit jugé en dernier ressort parce que la juridiction sera saisie sur une somme résiduelle inférieure. Parmi les 31 affaires jugées par le TASS de Lyon dont l'intérêt initial en jeu était supérieur à 13000 F., seulement 19 ont fait l'objet d'une saisine de TASS sur un montant encore supérieur à 13000 F. : les remboursements effectués entre le moment du calcul de l'indu, qu'il s'agisse de remboursements volontaires ou de retenues sur les prestations en cours, ont abouti à rendre le montant de la saisine lors de la demande au TASS inférieur au taux d'appel pour 12 affaires sur les 31 initialement recensées.

Concernant les 62 dossiers qui ont fait l'objet d'une analyse plus approfondie, 6 affaires ont été jugées en premier et dernier ressort alors que l'intérêt initial en jeu était supérieur au taux d'appel. Deux d'entre elles concernent la question de la charge d'enfant (n°242 et 335), les quatre autres ont été rendues sur la question de l'isolement avec, parmi elles, une procédure dans laquelle l'allocataire était représenté par ministère d'avocat (n°309, 330, 253, 457). La décision étant rendue en premier et dernier ressort, le seul recours de l'allocataire est la voie de la Cassation, beaucoup plus difficile puisque la constitution d'avocat est alors obligatoire et que la juridiction est une juridiction très éloignée du plaideur.

A Grenoble, les pratiques semblent plus nuancées. D'une façon générale, la caisse ne procède pas à des retenues lorsque l'allocataire conteste l'indu. Elle attend donc l'écoulement du délai de deux mois ouvert à l'allocataire pour faire valoir sa contestation avant d'appliquer la retenue. Si dans ce délai l'allocataire porte sa contestation devant la CRA, la caisse attendra alors l'écoulement du délai de recours judiciaire pour appliquer la décision de la CRA.

L'appel des décisions prises par le T ASS.

La part des décisions faisant l'objet d'un appel est faible au regard de l'ensemble du contentieux. Sur l'ensemble des décisions rendues au fond par ces deux juridictions en 1992 et concernant une CAF, le nombre d'appel est de 16 à Lyon (total de 482) et 9 Grenoble (total de 181), soit respectivement 3,3% et 4,9% de l'ensemble. Cette proportion est plus importante au regard des seuls dossiers ayant faits l'objet d'une étude plus approfondie (86).

Tableau 27

Tableau récapitulatif des affaires approfondies jugées par le TASS et ayant fait l'objet d'un recours en appel ou en cassation.

Juridictions	TASS	Cour d'appel	Cour de Cassation
Lyon	62	7 n°415, 479, 467, 211, 91, 7, 29	0
Grenoble	24	8 n°777, 524, 640, 490, 644, 764, 749, 612	2
Total	86	15	2

Sans qu'il soit possible d'apporter une explication précise, il apparaît que le mode de traitement des contentieux est différent selon que l'on se trouve sur le site de Lyon ou sur le site de Grenoble. On a déjà vu que les conclusions et moyens des plaideurs sont plus souvent fondés en droit à Grenoble et plus fondés en fait à Lyon. On a vu également que les demandeurs grenoblois recouraient plus facilement au ministère d'un avocat que les plaideurs lyonnais. On constate ici que les plaideurs grenoblois font légèrement plus souvent appel que les plaideurs lyonnais de la décision de première instance, alors même qu'ils ont une juridiction plus attentive à leur point de vue que celle de Lyon. Ce résultat est cependant relatif au choix de l'échantillon. Comme on l'a vu, les chiffres sont plus proches si l'on tient compte de l'ensemble des décisions prises au fond par les deux juridictions en 1992, respectivement 3,3 et 4,9%.,

Tableau 28

Tableau récapitulatif des recours opérés au regard de la matière du litige et du sort de la demande

Matière du litige	Sort de la demande	Lyon/62 (7)	Grenoble/24 (8)	Ensemble/86 (15)
Isolement	Confirmation	3 n°91, 211, n°479	2 n°644, 764	5
	Infirmation	1 n° 29	0	1
	radiations et/ou forclusions	2 n°415, n° 467	1 n°612	3
Charge d'enfant	Confirmation	1 n°7	4 n°777, 640, 749, 490	5
	Infirmation	0	1 n°524	1

Tableau 29

Tableau récapitulatif du sort de la demande au regard de l'auteur du recours.

Auteur du recours (appels et pourvois. confondus)	Sort de la demande	Lyon/62	Grenoble/24	Ensemble/86
CAF	Confirmation	1 n°211 (déboutée)	4 n°777, 490, 749, 640 (toutes déboutées)	5
	Infirmation			
Allocataire	Confirmation	3 n°7, 479, 91 (toutes déboutées)	2 n°764, 644 (toutes déboutées)	5
	Infirmation	1 n°29 (accueillie)	1 n°524 (déboutée)	2
	radiations et/ou forclusions	2 n°415, 467	1 n°612	3
Total		7	8	15

Les contestations des décisions prises par le TASS de Lyon devant la cour d'appel sont rares. Seuls 7 appels ont été interjetés sur les 62 dossiers sélectionnés d'appel (11,3%).

Les contestations des décisions prises par le TASS de Grenoble devant la Cour d'appel sont comparativement beaucoup plus fréquentes : 8 appels ont été interjetés sur les 24 décisions étudiées et rendues par le TASS dans l'année 92 (33,3%). On remarque que quatre demandes de la caisses tendant à l'infirmerie du jugement du TASS, qui avait donné gain de cause aux allocataires, sont rejetées. La cour confirme donc les décisions qui donnaient tort à la caisse (n°777, 490, 749, 640).

Sur les 6 affaires ayant fait l'objet d'une décision (le septième a fait l'objet d'une radiation), deux allocataires ont obtenu gain de cause devant la cour de Lyon, une fois sur rejet de la demande de la CAF (n°211) et autre sur accueil de la demande de l'allocataire et donc infirmerie du jugement entrepris (n°29). Les allocataires sont rarement représentés par un avocat en première instance. On peut toutefois remarquer que parmi les 7 décisions qui ont fait l'objet d'un recours devant la juridiction du second degré issues des 62 dossiers approfondis¹, 6 sont des affaires dans lesquelles l'allocataire bénéficiait déjà d'une représentation par avocat en première instance. On peut se poser la question de savoir si l'absence de représentation en premier ressort peut expliquer que les allocataires ne font pas appel de leur propre initiative, même si la procédure reste simplifiée et sans ministère d'avocat obligatoire.

Les décisions de la Cour de Cassation

Les pourvois sur les décisions du TASS sont encore plus rares que les appels, ce qui s'explique aisément. Les pourvois directs sont possibles seulement pour les affaires qui ont été jugées en dernier ressort par le tribunal et ils engagent une procédure beaucoup plus lourde et onéreuse, avec représentation obligatoire des parties.

Il n'a pas été possible de retrouver les pourvoi formés sur l'ensemble de l'échantillon, ceux-ci ne laissant pas de trace au secrétariat du TASS comme c'est le cas pour la voie de l'appel. Seuls ont donc été retrouvés les pourvois formés contre l'une des 86 décisions qui ont fait l'objet d'une étude plus approfondie. Les pourvois devant la Cour de Cassation concernent seulement deux décisions du TASS de Grenoble. Il s'agit dans les deux cas de jugements pris en premier et dernier ressort pour lesquels la voie de l'appel était donc fermée.

¹dont 24 décisions rendues à charge d'appel

Ces deux affaires ne concernent pas directement la question de la mise en œuvre des critères de fait que sont la charge d'enfant ou l'isolement, mais ils apportent des solutions intéressantes à des difficultés juridiques rencontrées par ailleurs. Le second d'entre eux, en particulier, précise dans quelles conditions la caisse peut procéder à des retenues sur les prestations en cours.

626	<p>Cass. soc. 30 juin 1994, pourvoi sur TASS Grenoble 30 janvier 1992</p> <p>L'allocataire a reçu l'ASF en raison de l'inexécution par son mari de son obligation alimentaire. Dans le même temps elle a obtenu la saisie-arrêt d'une certaine somme au titre d'arriéré des parts contributives de son conjoint à l'entretien de l'enfant au moment de la liquidation de communauté entre époux. La CAF lui a alors réclamé en justice le remboursement de l'ASF. Elle a été déboutée par le tribunal au motif que le paiement obtenu ne pouvait pas être assimilé à l'exécution d'une obligation alimentaire, celle-ci exigeant des paiements périodiques et répétés.</p> <p>La caisse invoque la violation des articles L 523-1, L 581-2, R 523-1 et D 523-1-4e du Code de la sécurité sociale.</p> <p>La Cour de Cassation énonce que le TASS a violé les articles visés en statuant ainsi au motif que l'allocation de soutien familial ayant le caractère d'une avance sur créance alimentaire, le recouvrement de celle-ci, quelles qu'en soient les modalités justifie le remboursement par le bénéficiaire de cette allocation. La Cour casse et annule le jugement TASS et renvoie les parties devant le TASS de Valence.</p>
645	<p>Cass. soc. 27 octobre 1994, pourvoi sur TASS de Grenoble, 9 janvier 1992</p> <p>La CAF soutenait avoir effectué des versements indus au profit de l'allocataire. Elle avait par conséquent effectué diverses retenues sur l'allocation aux adultes handicapés en cours.</p> <p>Le TASS de Grenoble l'avait condamnée à rembourser les retenues opérées. La CAF se pourvoit en cassation pour violation des textes, soutenant que l'allocataire a avoué le double paiement. Elle estime d'une part que le jugement renverse la charge de la preuve en excluant la reconnaissance de l'indu, faute pour elle de s'être manifestée après la réception de sa lettre (violation des articles 1315 du C. civ. et L 553-2 du CSS), d'autre part qu'il appartient à la juridiction saisie de se prononcer sur l'existence ou l'inexistence d'un paiement indu, ce que le TASS n'a pas fait (violation des articles L 553-2 du CSS et 1235 et 1376 du C. civ.)</p> <p>La Cour de Cassation rejette le pourvoi. Elle considère que le tribunal a retenu sans inverser la charge de la preuve que l'allocataire avait contesté le caractère indu du paiement et en a exactement déduit que la caisse ne pouvait procéder à des retenues. Ensuite elle affirme que le tribunal qui n'était saisi d'aucune demande reconventionnelle de la caisse n'était pas tenu de se prononcer sur le caractère indu du paiement.</p>

Dans le contentieux des prestations familiales, le pouvoir judiciaire est incarné par le tribunal des affaires de sécurité sociale. Il a en principe un rôle à jouer dans le contrôle

des pratiques instaurées par les caisses. Selon les sites, il occupe un rôle plus ou moins modeste et il légitime ou non les pratiques locales. Au-delà de quelques pratiques qui pourraient être qualifiées de contraires à la loi, l'essentiel repose plutôt sur des pratiques qui n'ont pas fait l'objet d'une analyse juridique.

Le rôle effacé du judiciaire tient notamment à des paramètres propres au TASS. Il occupe une place dévalorisée dans l'organisation judiciaire et doit appliquer une matière également dévalorisée aux yeux des juristes. Il est d'autant moins souvent saisi sur des question de droit que les plaideurs ou bien n'ont aucun intérêt à se placer sur ce terrain, ou bien ne le connaisse pas.

Son rôle effacé tient également aux pouvoirs limités du juge judiciaire conçu comme compétent pour régler des litiges entre personnes privées. Sa décision a une autorité relative aux parties au procès et ne s'impose donc pas plus aux autres caisses locales qu'à la CNAF alors même que l'ensemble de ces organismes peuvent partager une pratique commune. Cette limite prend toute son importance lorsque l'exécutif proprement dit, le ministère de tutelle, prend une part importante à la définition des pratiques instaurées à l'intérieure des caisses au point que ces pratiques acquièrent un caractère obligatoire.

<p>La CNAF a-t-elle le droit de prescrire des pratiques locales ?</p>	<p>Non</p>
<p>La CNAF a-t-elle le droit de prescrire des pratiques locales ?</p>	<p>Non</p>
<p>La CNAF a-t-elle le droit de prescrire des pratiques locales ?</p>	<p>Non</p>
<p>La CNAF a-t-elle le droit de prescrire des pratiques locales ?</p>	<p>Non</p>
<p>La CNAF a-t-elle le droit de prescrire des pratiques locales ?</p>	<p>Non</p>
<p>La CNAF a-t-elle le droit de prescrire des pratiques locales ?</p>	<p>Non</p>
<p>La CNAF a-t-elle le droit de prescrire des pratiques locales ?</p>	<p>Non</p>

Dans le contentieux des prestations familiales, le pouvoir judiciaire est incriminé par le Tribunal des affaires de sécurité sociale. Il a en fait joué un rôle à jouer dans le contentieux.

LISTE DES TABLEAUX INSÉRÉS

Tableau 1	Tableau indicatif de l'intérêt en jeu au moment de la saisine
Tableau 2	Nombre de décisions rendues en 1992 par les TASS de Lyon et de Grenoble à la demande des allocataires au regard des décisions rendues par les CRA correspondantes la même année à la demande des allocataires
Tableau 3	Nombre de contrôles de situations opérés dans les dossiers qui ont fait l'objet d'un examen plus approfondi
Tableau 4	Nombre de contrôles effectués à propos d'un litige sur la question de l'isolement, Lyon et Grenoble confondus
Tableau 5	Tableau récapitulatif des explications fournies au service lors de la demande de contrôle
Tableau 6	Tableau récapitulatif des modalités de contrôle utilisées.
Tableau 7	Tableau reprenant les conclusions du contrôleur sur la question de l'enfant à charge
Tableau 8	Tableau reprenant les conclusions du contrôleur sur la question de l'isolement
Tableau 9	Tableau indicatif des décisions rendues à la suite d'un recours préalable devant la CRA
Tableau 10	Tableau récapitulatif du nombre de décisions rendues par la commission de recours amiable.
Tableau 11	Tableau récapitulatif du nombre de décisions au fond rendues par la CRA au regard du nombre de rejet
Tableau 12	Tableau indicatif des décisions de la Commission dans les courriers envoyés aux assurés
Tableau 13	Tableau récapitulatif des motivations conservées dans les procès-verbaux de CRA
Tableau 14	Tableau récapitulatif du nombre de recours au regard de la qualité du demandeur
Tableau 15	Tableau récapitulatif du nombre de décisions rendues par les TASS de Lyon et Grenoble, 1992 et 1994
Tableau 16	Tableau indicatif des délais de procédure
Tableau 16 bis	Tableau récapitulatif du sort des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une décision à caractère juridictionnel (radiation et désistement)

Tableau 17	Tableau récapitulatif du sort des demandes, TASS de Lyon et Grenoble
Tableau 18	Tableau récapitulatif des moyens repris dans les conclusions des caisses d'allocations familiales sur la condition d'isolement
Tableau 19	Tableau récapitulatif des moyens repris dans les conclusions des caisses d'allocations familiales sur la condition de charge d'enfant.
Tableau 20	Tableau récapitulatif des situations de fraude retenues au regard du nombre de décisions étudiées
Tableau 21	Tableau récapitulatif des dossiers défendus par un avocat
Tableau 22	Tableau reprenant le détail des conclusions retrouvées
Tableau 23	Tableau récapitulatif de l'existence de moyens présentés par l'allocataire.
Tableau 24	Tableau reprenant les détails des arguments développés par les allocataires
Tableau 25	Tableau indicatif de la représentation de l'allocataire dans la procédure
Tableau 26	Tableau récapitulatif des affaires jugées à charge d'appel
Tableau 27	Tableau récapitulatif des affaires approfondies jugées par le TASS et ayant fait l'objet d'un recours en appel ou en cassation.
Tableau 28	Tableau récapitulatif des recours opérés au regard de la matière du litige et du sort de la demande
Tableau 29	Tableau récapitulatif du sort de la demande au regard de l'auteur du recours.

PARTIE 2 - LA MISE EN ŒUVRE DES CRITÈRES DE FAIT

L'analyse des décisions retrouvées et les entretiens réalisés ont porté plus spécialement sur la mise en œuvre des critères de fait que sont la condition de charge d'enfant et la condition d'isolement.

Ces deux conditions ne sont pas du tout traitées sur le même mode. La première est traitée sur un mode juridique. Les discours qui s'y rapportent renvoient à la règle de droit et aux nombreuses circulaires émises sur le sujet. Elles-mêmes justifient leurs positions par des considérations juridiques recherchées au-delà du simple libellé du Code de la sécurité sociale. En revanche, les conditions de mise en œuvre du critère d'isolement sont restées très factuelles. La question fondamentale est restée celle de la définition de l'isolement. En l'absence de définition opératoire, ce sont ceux qui sont chargés de l'application des textes au cas par cas qui conservent le dernier mot, spécialement les contrôleurs des caisses d'allocations familiales et face à eux les juges du tribunal des affaires de sécurité sociale.

Etant donné la dissemblance des données en jeu, la condition de charge d'enfant et la condition d'isolement sont traitées dans deux titres séparés.

TITRE 1 - L'ENFANT À CHARGE

La condition d'assumer le charge effective et permanente des enfants pour lesquels les prestations sont demandées intéresse toutes les prestations familiales.

Elle traduit l'idée originelle que les prestations sont versées pour compenser la charge supplémentaire que représente les enfants. Il était donc logique qu'elles soient versées à celui ou à celle qui assume effectivement cette charge. Il ne s'agissait pas de déterminer si les prestations seraient versées ou pas mais de déterminer à qui les prestations seraient versées.

L'analyse des pratiques démontre que ce raisonnement semble aujourd'hui dépassé, la condition de charge d'enfant étant parfois le moyen d'apprécier les conditions de prises en charge de l'enfant, certaines ne justifiant plus aux yeux de l'organisme le versement de prestations.

Avant d'approfondir cette analyse, il semblait utile de faire un état des lieux : le chapitre premier resence l'ensemble des documents à partir desquels l'analyse a été faite. La matière étant en pleine évolution, ce recensement permettra de situer l'analyse au regard des évolutions possibles de la matière de même qu'au regard d'autres sites qui n'ont pas fait l'objet de cette recherche.

CHAPITRE 1 - ENFANT À CHARGE, ÉTAT DES LIEUX

L'état des lieux reprend les textes en vigueur sur le sujet, l'ensemble des décisions qui ont été retrouvées, l'ensemble des lettres ministérielles et lettres CNAF qui ont été retrouvées, enfin l'ensemble des réponses ministérielles faites aux questions écrites posées par les parlementaires.

1. LES TEXTES EN VIGUEUR

Les textes relatifs aux prestations familiales sont contenus dans les trois parties du Code de la Sécurité sociale, aussi bien la partie législative que la partie consacrée aux décrets en Conseil d'Etat ou la partie consacrée aux décrets simples.

Les textes des deux parties de valeur réglementaire du Code n'apportent rien, sinon la confirmation qu'en aucun cas ils ne font état d'un lien de droit entre les enfants et l'allocataire. Lorsqu'il y a lieu, ces textes reprennent l'expression "enfant à charge", et visent "la personne ou le ménage" ayant les enfants à charge. Ils ne contredisent donc en rien les textes de valeur législative, c'est la raison pour laquelle ils ne sont pas repris dans ce document. Seul l'article R 532-1 est mentionné ici, parce qu'il vise expressément l'enfant accueilli au titre de l'allocation parentale d'éducation

La partie législative du code contient seulement deux textes de portée générale, les articles L 512-1 et L 513-1. Ces deux articles sont analysés plus loin.

Tout au plus faut-il signaler la modification apportée à l'article L. 512-1 CSS par la loi n°95-11 du 4 février 1995 portant DMOS, art. 48 (Circ. CNAF n°29 du 25 avril 1995) en réponse à la jurisprudence de la cour de cassation qui avait considéré qu'une allocataire du fait de son propre enfant pouvait dans le même temps être considérée comme à charge et de ce fait ouvrir droit à des prestations familiales.

Quant aux textes spécifiques à chacune des prestations familiales, ils n'apportent pas de précisions supplémentaires, en dehors de l'article L 521-2 propre aux allocations familiales. Cet article est d'ailleurs souvent utilisé comme un texte d'application générale, comme si la confusion se perpétuait entre les expressions "allocations familiales" d'une part et "prestations familiales" d'autre part.

Ces textes sont repris rapidement dans les lignes qui suivent en ce qu'ils concernent la question de l'enfant à charge.

Les allocations familiales

Etant donné sa place dans le code, et son libellé, ce texte ne préjuge en rien du sort des autres prestations familiales.

article L 521-2 **alinéa 1** : elle sont versées "à la personne qui assume, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant".

alinéa 2 : extension du domaine d'application des allocations familiales. Elles sont également versées à celui qui assume la charge effective et permanente de l'enfant mais qui ne remplirait pas les conditions requises pour en bénéficier. Les deux seules conditions requises pour en bénéficier étant d'assumer la charge de l'enfant (condition remplie par hypothèse) et la résidence (régulière) en France, ce texte devrait permettre de considérer qu'un enfant à la charge d'un étranger en situation irrégulière en France peut percevoir des prestations si le parent de l'enfant en remplit lui même les conditions, c'est à dire réside (régulièrement) en France.

En dehors de ce cas de figure, on voit mal quelles hypothèses ce texte pourrait recouvrir.

alinéa 3 : règle la question du versement des allocations familiales, et seulement des allocations familiales, lorsque l'enfant est confié au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

- 1er cas de figure : les allocations familiales continuent d'être calculées pour l'ensemble de la fratrie et la quote-part correspondant à l'enfant placé est versée au service attributaire.

- 2ème cas de figure : la caisse peut décider (à la demande du juge des enfants ou du président du conseil général, pris en tant que président de l'ASE) que cette quote-part sera malgré tout versée à la famille, qui "participe à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter le retour de l'enfant dans son foyer".

Le complément familial est versé "au ménage ou à la personne qui [...] assume la charge d'un ou plusieurs enfants [...], art. L 522-1

L'allocation de soutien familial bénéficie au père, à la mère "ou à la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant [...], article L 523-2.

Difficulté : le tiers recueillant n'aura pas nécessairement qualité pour agir en établissement de l'obligation alimentaire due à l'enfant accueilli, alors que l'action est en principe une obligation faite à l'allocataire.

Il est possible de considérer que l'allocataire doit acquérir cette qualité : c'est un moyen d'imposer un lien de droit, telle qu'une délégation d'autorité parentale.

Il est également possible de considérer que son défaut de qualité lui interdit purement et simplement d'agir. L'absence de décision judiciaire interdit de considérer que le ou les parents se soustraient à leur obligation, mais on peut envisager le cas de parents hors d'état de faire face à leur situation.

cf. sur ce point Lettre ministérielle, 23 juin 1988, infra.

L'allocation au parent isolé concerne "toute personne isolée [...] et assumant la charge d'un ou plusieurs enfants", article L 524-1, ou encore les personnes "qui assument seules la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants", article L 524-2.

L'allocation pour jeune enfant est versée d'une part "pour tout enfant né ou à naître", d'autre part et sous condition de ressources "au ménage et à la personne qui élève un ou plusieurs enfants [...]", article L 531-1.

L'allocation parentale d'éducation concerne "la personne [...] assumant la charge" d'un nombre minimum d'enfants, article L 532-1, et elle cesse "si l'enfant au titre duquel elle avait été accordée cesse d'être à charge [...]", article L 532-5.

"L'allocation parentale d'éducation est attribuée lorsque la naissance d'un enfant, ou l'adoption ou l'accueil d'un enfant [...] porte à trois ou plus le nombre d'enfants à charge", R 532-1

L'allocation d'éducation spéciale aide "toute personne qui assume la charge d'un enfant handicapé", article L 541-1.

L'allocation de logement à caractère familial vise notamment les "ménages ou personnes qui [...] ont un enfant à charge au sens de l'article L 512-3", article L 542-1 2°.

Le renvoi à l'article L 512-3 plutôt qu'à l'article L 512-1 est sans doute maladroit mais ne remet nullement en cause les conditions générales de versement de l'allocation de logement à caractère familial.

L'allocation de rentrée scolaire est attribuée "aux familles bénéficiaires d'une prestation familiale, de l'APL, de l'AAH ou du RMI, pour chaque enfant [...]", article L 543-1, sous réserve d'un plafond de ressources "variable en fonction du nombre des enfants à charge", article L 543-2.

Circulaire n°54 SS et DAS n°7053 du 11 juillet 1978 relative à l'application du D. n° 78-378 du 17 mars 1978 pour l'application en matière de prestations familiales des dispositions de la loi du 4 juillet 1975 tendant à la généralisation de la sécurité sociale (suppression de la condition d'activité professionnelle).

La circulaire donne une définition de la charge effective et permanente qui comporte "d'une manière générale, les frais d'entretien et la responsabilité éducative et affective de l'enfant : cette charge doit être appréciée au regard de ces différents critères et non seulement de la charge financière".

Sous la rubrique "l'attributaire, personne physique", la circulaire précise :

1° que "l'allocataire peut demander à ce que les PF soient versées directement à un tiers attributaire (grand-mère ou nourrice qui assume la garde de l'enfant moyennant rétribution)"

2° que le conseil d'administration peut décider de verser les PF, "après enquête sociale, entre les mains de la personne qui assume l'entretien de l'enfant"

3° que , "une personne physique ayant recueilli un enfant et résidant en France pourra désormais être allocataire".

Dans ce cas, la circulaire conseille d'éviter la pratique qui consiste à faire masse de l'ensemble des enfants pour le calcul des prestations (soit du chef d'un seul allocataire) avant de les verser au prorata du nombre d'enfants dans chaque foyer.

Arrêté du 26 juillet 1958, Article 95 : Dans le cas où les allocations familiales sont attribuées pour d'autres enfants que ceux de l'allocataire, tels des enfants recueillis ou adoptés, toutes justifications demandées par la Caisse doivent lui être fournies, comme par exemple, pièces d'état civil et extraits de jugement. La caisse se réserve alors le droit de procéder à toute enquête qu'elle juge nécessaire".

Circulaire n°114 SS du 2 juillet 1951, Chap. 2, La notion d'enfant à charge :

Il n'est pas exigé de lien juridique de parenté ou d'alliance entre la personne qui assume la charge d'un enfant et cet enfant.

Est considéré comme ayant un enfant à charge toute personne qui assume, d'une manière générale, le logement, la nourriture, l'habillement et l'éducation de cet enfant. Toutefois, le fait de ne pas avoir la garde d'un enfant n'implique pas nécessairement que cet enfant ne soit pas à charge. Il appartiendra aux organismes débiteurs de s'entourer de tous renseignements utiles pour le versement des prestations, lorsque l'enfant ne vit pas sous le même toit que l'allocataire. Compte tenu de ces précisions, sont considérés comme à charge : [la circulaire reprend ici les conditions d'âge et d'assiduité scolaire].

(Texte antérieur à la suppression de la condition d'activité professionnelle, qui était appréciée au regard des parents allocataires. Le tiers ayant l'enfant à charge avait donc

nécessairement la qualité d'attributaire, ce qui ne l'empêchait pas de recevoir à titre personnel le montant des prestations).

2. LES DÉCISIONS JUDICIAIRES

Tableau récapitulatif des décisions recherchées à titre systématique

Décisions du TASS de Lyon prises au cours de l'année 1992

1. Partage des enfants entre père et mère		
Grille n°188	<p>Mariés, 5 enfants, l'ONC confie les 5 enfants au père avec attribution de l'exercice de l'Autorité Parentale.</p> <p>En mars 1991, les 4 aînés rejoignent leur mère. Ils ne sont pas scolarisés du 13 mars 1991 jusqu'au 17.5.</p> <p>Une plainte pour non représentation d'enfant est déposée mais est classée sans suite.</p> <p>La CA de Nancy le 3 juin 1991 confie à la mère les enfants et lui octroie l'exercice de l'autorité parentale.</p> <p>En octobre 91, elle demande le bénéfice des Prestations Familiales pour la période du 3.91 au 5.91. Un refus de la caisse lui est opposé et un rejet de la demande par la CRA s'en est suivi le 10 février 1992.</p>	<p>- Demande à la CRA pour la période 3.91 à 5.91 refusée.</p> <p>et action en répétition contre le père pour la même période car il n'assume plus la charge que d'un enfant.</p> <p>Motivations :</p> <p>-rappel des règles de la charge d'enfant et de l'obligation scolaire : enfants non scolarisés pendant la période visée.</p> <p>- Rappel de la circulaire. 34-88 sur la détention illégale d'enfant : Si la mère s'est vu confiés les enfants en juin 91, elle les détenait illégalement jusque là.</p> <p>- nationalité française</p> <p>La CRA était donc fondée à rejeter le recours de la mère.</p>
Grille n°6	<p>Mariés, 1 enfant, divorce</p> <p>Enfant chez la mère puis chez le père, à compter du 9.1989.</p> <p>Ce transfert n'a pas été déclaré à la CAF. Un indu d'ALF, et d'APL du 3.90 (parce que l'allocataire a déménagé et est arrivée sur la CAFAL à cette date) au 6.90 a été mis en recouvrement. L'allocataire n'a effectué aucun règlement, la CAF a donc saisi le TASS pour obtenir un titre exécutoire pour faire procéder au recouvrement de sa créance par toutes voies de droit.</p>	<p>Enquête de la caisse d'origine (Bourg en Bresse) pour s'assurer de la charge de l'enfant : l'enfant n'est plus à la charge de la mère.</p> <p>Quelle est ici la force accordée à une éventuelle décision judiciaire ? En tout cas non mentionnée dans la décision du TASS.</p> <p>- nationalité non précisée, française</p>

Grille n°335	<p>Mariés, 2 enfants</p> <p>En 1982, les parents divorcent. La garde des enfants est attribuée à la mère avec versement d'une pension alimentaire par le père.</p> <p>Une ordonnance de 1986 confie la garde des enfants au père, sans versement de pension alimentaire.</p> <p>Un indu d'ASF, versée à madame pour la période du 12.1989 (date d'ouverture des droits) au 1. 1991, a été calculé à son encontre.</p> <p>(+ prêt = 15634 F., solde de 6454 F.: aucun versement de la mère, la CAF a dû saisir le TASS)</p>	<p>La décision se fonde sur l'ordonnance de 1986 pour justifier l'indu de 1989-90, sans autre forme de procès et condamne l'allocataire au remboursement de la somme de 6454 francs.</p> <p>-les conclusions de la CAFAL ne sont pas plus éclairantes sur ce point.</p> <p>-La motivation du TASS est manifestement insuffisante (reprise des conclusions de la CAF).</p> <p>- nationalité non précisée, française</p>
Grille n°96	<p>- Mariés, 4 enfants</p> <p>- L'ONC du 10.88 attribue l'exercice de l'autorité parentale sur la fille à la mère et l'exercice de l'autorité parentale sur trois fils au père.</p> <p>- La mère garde les 4 enfants depuis la séparation du couple en septembre 88. En novembre 88, elle a la charge de trois enfants, puis de 2 enfants en janvier 89. Elle demande le changement d'autorité parentale sur le fils (D.) qu'en définitive elle garde.</p> <p>- Le père reçoit les AF pour 2 enfants depuis 1.89 puis pour 3 enfants depuis 8. 89 (1 enfant est né entre temps de sa nouvelle compagne). Mais il réclame le versement des prestations familiales pour 4 enfants (dont D.) depuis fév. 89.</p> <p>Refus</p>	<p>Motivation : reprise des conclusions de la CAF</p> <p>R. 513-1 CSS : en cas de séparation ou divorce, le bénéficiaire des prestations familiales est celui des deux parents au foyer duquel vit l'enfant, ce même si l'autre parent contribue à l'entretien et à l'éducation de l'enfant.</p> <p>L'enfant ayant sa résidence principale chez sa mère, son père ne peut prétendre aux PF en sa faveur, même s'il le reçoit le week-end ou pour les vacances.</p> <p>C'est à bon droit que la CRA a refusé au père le bénéfice des PF en faveur de l'enfant depuis fév. .89, l'enfant étant à charge et sous le toit de sa mère.</p> <p>- père algérien, mère française</p>

Grille n°252	<p>- Les concubins ont 2 enfants. La séparation du couple intervient en juin.90.</p> <p>- La mère garde les enfants jusqu'en sept..90</p> <p>- Les enfants passent ensuite chez le père + env. 2000 F./mois</p> <p>- Un contrôle intervient en févr. 91. Il constate que les enfants ne sont plus à charge de la mère qui continue de percevoir les PF jusqu'en févr..91. Un indu d' AF et d'API est donc calculé à son encontre pour la période du 09.90 au 02. 91 (23000F.). La CAF a donc saisi le TASS.</p>	<p>-Motivation : reprise des conclusions de la CAF (cf contrôle).</p> <p>- dossier également placé en condition d'isolement</p> <p>- Elle algérienne, lui ?</p>
Grille n°453	<p>2 enfants</p> <p>En 8.1991, les 2 enfants sont confiés à la mère.</p> <p>L'ARS du mois d'août 91 (768 F.) reçue par le père fait l'objet d'une demande de répétition. Cette demande est acceptée car le père a perçu l'ARS alors que les enfants étaient à la charge de leur mère depuis le mois d'août 91.</p>	<p>Motivations : reprise des conclusions de la CAF</p> <p>Condamnation en remboursement de la somme.</p> <p>ANV en 1994, le père étant RMiste depuis 2 ans.</p> <p>- nationalité non précisée, française</p>
Grille n°320	<p>PF pour 2 enfants</p> <p>Séparation en mai 1991</p> <p>En nov. 1991, la CAFAL opère un rappel de prestations pour la période de juin à oct. 91, mais le verse sur le compte de monsieur alors que c'est madame qui a les enfants à charge.</p> <p>Il s'agit d'une erreur de la caisse, qui demande ensuite la répétition de la somme. Celle-ci est acceptée.</p>	<p>Motivations : reprise des conclusions de la CAF.</p> <p>Rien n'est dit sur la preuve de la charge effective et permanente de l'enfant par la mère. Se sont-ils fiés à une décision judiciaire ?</p> <p>- nationalité non précisée, française</p>
Grille n°244	<p>La séparation du couple intervient en 04.90. Les 4 enfants sont à la charge du père.</p> <p>Un rappel de PF (AF et AJE) est versé par inadvertance à madame le 08.90 pour les mois de 5 à 7. 90.</p> <p>Demande de remboursement par la CAF</p>	<p>Condamnation avec reprise des conclusions de la CAF.</p>

Grille n° 55	<p>L'allocation de parent isolé et l'allocation pour jeune enfant ont été versées par erreur à monsieur enregistré comme allocataire alors que celles-ci devaient être versées à madame depuis la séparation du couple en décembre 87, laquelle avait conservé la charge de l'enfant.</p> <p>La caisse a donc demandé le remboursement de la somme. Le père a envoyé des mandats mais le service comptable de la CAF n'a pas trouvé d'indu correspondant à son nom et ne sachant pas où imputer les sommes les a renvoyées au père.</p>	<p>Condamnation</p> <p>Rien dans le dossier sur la charge de l'enfant (aucune contestation)</p>
Grille n°299	<p>En Oct. 1989, le couple divorce et la garde de l'enfant est confiée à la mère.</p> <p>Depuis mai 1990, l'enfant vit chez son père.</p> <p>La CAF fait une demande de répétition d'indu d'APL à la mère pour juin et juill. 1990 (1530 F.).</p> <p>Cette demande de répétition est acceptée.</p>	<p>Motivations :</p> <p>L'enfant vit chez son père, cet enfant ne pouvait donc plus être considéré à charge de sa mère. Dès lors, c'est à tort que cette dernière a perçu l'APL pour les mois de juin et juillet 90.</p> <p>Condamnation au remboursement de l'indu.</p> <p>Charge de l'enfant, choix entre les deux parents, situation de droit c/ situation de fait.</p> <p>Question de la compétence du TASS en matière d'APL (cf. entretiens)</p> <p>- nationalité non précisée, française</p>
<p>2. Enfant placé (par le JE ou l'ASE)</p>		
Grille n°242	<p>mariés, deux enfants.</p> <p>L'allocataire perçoit les AF et ARS + un prêt d'honneur.</p> <p>L'un des enfants est confié à un tiers par une ordonnance du 20 nov. 1989. Un seul enfant reste donc au foyer de madame donc c'est à tort qu'elle a perçu des allocations familiales et des ARS pour celui-là pour les périodes d'août et octobre 90 à janvier 91.</p> <p>Indu de près de 30 000 f., solde = environ 6000 F.</p>	<p>Motivations : reprise des conclusions de la CAF / Condamnation au remboursement de l'indu</p> <p>Aucune précision n'est donnée sur l'ordonnance du JE en question, qui ne figure pas au dossier.</p> <p>Pourquoi le mari n'est-il pas condamné solidairement, comme c'est l'usage ?</p> <p>Et la prescription biennale ?</p> <p>- nationalité non précisée, française</p>

<p>Grille n°464</p>	<p>- Concubins, 2 enfants nés en 86 et 7.88 (+ hébergement M. X avec qui partira la mère plus tard, jusqu'à son incarcération. Elle ira ensuite chez une amie qui finira par la mettre dehors)</p> <p>- Les deux enfants sont placés en 9.87 et 10.88, avec versement des AF au service d'accueil. Les deux enfants sont placés jusqu'au 11 avril 1991.</p> <p>- les parents se séparent en 10.88, et le signalent dès le lendemain à la caisse.</p> <p>- demande de répétition d'indu d'AL pour la période du 11.88 au 3.89</p> <p>- Le contrôle a fait apparaître un indu de RMI pour la même période, dont le montant est ajouté à l'indu d'AL, et l'ensemble fait l'objet de la décision judiciaire.</p>	<p>Motivation étrange : indu d'AL parce que "une séparation est intervenue dans le foyer au mois d'octobre 1988 et les enfants n'étaient plus à charge. L'allocation logement cessait d'être due à compter du 1er novembre 88". (reprise des conclusions de la CAF : photocopies).</p> <p>Pourquoi retenir la date du 11.88 alors que 1 enfant parti avant ?</p> <p>Question de la compétence du TASS en matière de RMI...</p> <p>Les conclusions CAF et la décision judiciaire ne font état que d'une dette d'AL, mais condamnation pour la totalité.</p> <p>- nationalité non précisée, française</p>
<p>Grille n°207</p>	<p>Mariés, 2 enfants en 1972 et 1978</p> <p>L'aîné des enfants a été placé en 1.1990.</p> <p>La CAF a calculé un indu d'AF de 1.90 à 1.91 car le couple n'avait plus qu'un enfant à charge. Aucun règlement de l'indu n'a été effectué par le couple, la CAF a donc saisi le TASS.</p>	<p>Motivations : Reprise des conclusions de la CAF/ condamnation solidaire des époux.</p> <p>La décision ne contient rien sur le placement des enfants, compétence ASE?JE?</p> <p>Aucun renseignement n'est donné sur les relations avec l'enfant ni sur le délai d'un an.</p> <p>La motivation du TASS est manifestement insuffisante.</p> <p>- nationalité non précisée, française (origine étrangère)</p>

<p>Grille n°476</p>	<p>Les 2 enfants sont nés en 1981 et 1984.</p> <p>En décembre 1990, un jugement les a confiés aux grands-parents. Or, la mère continuait à percevoir les AF et l'ASF.</p> <p>Un indu d'ASF et AF a été calculé de 1.91 à 2.91 (2000 F.).</p>	<p>Motivations : reprise des conclusions de la CAF / Condamnation de la mère au remboursement de l'indu.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La caisse a été avertie par les grands-parents que les enfants étaient à leur charge. - de quelle type de décision s'agit-il ?, "un jugement rendu le....confiait la garde des 2 enfants... Rien dans la décision du TASS, rien trouvé dans le dossier. - Les grands-parents ont-ils obtenu les PF ? - nationalité non précisée, française (origine étrangère)
<p>Grille n°408</p>	<p>1 enfant est confié en nourrice par sa mère en juillet 89 pour 100 F./jour.</p> <p>La mère bénéficie de l'allocation logement à caractère familial ; or, elle ne pouvait plus être considérée comme assumant la charge de l'enfant car la pension n'a pas été versée de 11.1990 à 6.91.</p> <p>Un placement de l'enfant intervient par une ordonnance de juin 91 du JE avec participation financière et versement des ASE et PF à la nourrice (la même).</p> <p>Indu d'ALF demandé à la mère pour la période antérieure à la décision de JE et où la pension n'était pas payée (13001 f.).</p>	<p>Motivations : reprise des conclusions de la CAF/ Condamnation au remboursement de l'indu</p> <ul style="list-style-type: none"> - avant la période de non paiement, pourquoi la mère plus que la nourrice devait-elle recevoir les PF ? -Les PF ont-elles été calculées et reversées à la nourrice pour cette même période ? - les PF ont-elles effectivement été versées à la nourrice à la suite de la décision du JE (vise les PF, pas seulement les AF) ? - nationalité non précisée, française

Grille n°240	<p>Mariés, 1 enfant, né le 3.90</p> <p>Par une ordonnance du JE en date de 1.91 l'enfant est confié à la grand-mère paternelle.</p> <p>Le père ne pouvait plus bénéficier de l'AJE n'ayant plus aucun enfant à charge. Il en est résulté un indu d'AJE de 1.91 à 6.91 (3500 F.).</p>	<p>Motivations : reprise des conclusions de la CAF/Condamnation au solde de l'indu.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La CAF a été avertie par le conseil général "représentant la grand-mère". - Retenue sur l'AJE en cours en attendant la décision TASS - Seul le père est attrait et condamné, contrairement à l'usage. -Aucune motivation sur le contenu de la décision du JE : où vont les PF ?,qui avait la garde avant cette décision ? - La grand-mère a-t-elle obtenu le versement des PF ? - nationalité non précisée, française
Grille n°200	<p>L'enfant a été confiée à sa grand-mère par le JE, par une ordonnance de 6.86. La grand-mère perçoit les AF.</p> <p>Un seconde ordonnance du Tribunal pour enfants a ordonné la main levée de la mesure. L'enfant a été rendue à son père le 6.88 et la grand-mère a continué à recevoir les AF jusqu'en mars 91 car la caisse a été laissée dans l'ignorance de cette situation.</p> <p>Il en est résulté un indu pour la période de 4.89 à 3.91 (prescription biennale), soit 14000F.</p>	<p>Motivations : reprise des conclusions de la CAF/ Condamnation au remboursement de l'indu.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Est-ce véritablement les AF dont il s'agit (590 F./mois) ? - Le père a-t-il reçu les PF correspondantes ? -En 7.1993, conciliation pour 500 F par mois, puis saisine du TI (saisie arrêt sur salaire) en 6.1994 - nationalité non précisée, française
Grille n°59	<p>Divorcés, 3 enfants en 1967, 70 et 1.72</p> <p>Le plus jeune est admis à l'ASE en 7.89.</p> <p>En 9.89, le service demande la suspension des PF parce que le droit de visite n'est pas exercé.</p> <p>La CAF demande répétition de l'indu pour la période de 7 à 9.89 Il s'agit d'un indu d'AL de 3300 F. L'enfant n'était plus à la charge de la mère selon la CAF.</p>	<p>-Motivation : Les conclusions de la CAF 13 sont obscures. Elles sont reprises par le TASS de Lyon</p> <p>sens ? "attendu que le bénéficiaire des prestations sociales perçoit l'ASE lorsque l'enfant lui est confié (L 521 2). Attendu qu'aux termes de l'article L 542-1, l'allocation logement est versée aux personnes qui ont un enfant à charge" = condamnation.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Aucune mention à une éventuelle décision judiciaire, et rien dans le dossier CAF 13 - nationalité française

3. Les "arrangements familiaux"

Grille n°7	Ils sont camerounais et sont arrivés en France en 1974 et 1978 avec trois enfants, nés en 1966 et 1968 (2) pour lesquels ils reçoivent des prestations familiales.	L'avocat n'a pas plaidé sur la notion de prise en charge de fait, effective et permanente, mais s'est fondé sur des notions de droit international privé pour qualifier l'arrangement familial d'adoption. Argumentation non reçue.
Tass, 16 janvier 1992	11.84 : le père indique que sa fille est partie en 8.84 en leur laissant son propre enfant, né en 3.83.	La question de la définition de la charge effective et permanente n'est à aucun moment soulevée, alors qu'elle aurait pu permettre aux époux
Lyon, 13 juin 1993	Une ordonnance de placement provisoire leur confie l'enfant en 3.85	- de recevoir plus tôt des prestations pour le "petit-fils", sans attendre la décision de placement.
	Les droits sont rétablis pour 3 enfants à sa suite en 4.85.	- de recevoir valablement les prestations en cause, indépendamment de l'usage de faux.
	Le décès de l'enfant intervient en 12.85. Ce décès n'est pas déclaré et n'est connu qu'en 11.86 d'où le calcul de l'indu correspondant.	La question de la régularité du séjour des enfants ne se posait pas avant la loi de 1986.
	2.87 : la caisse apprend que les enfants déclarés en 1982 sont en fait les enfants biologiques du frère de M.. Il produit une "attestation du droit de jouissance de paternité" délivrée par son frère.	Tous camerounais
	La caisse demande le remboursement de l'ensemble des sommes versées depuis l'origine, avec levée de la prescription biennale.	
	6.89 : Action pénale reçue en appel, les époux ayant recueilli leurs neveux, ayant facilité leur séjour irrégulier en France et obtenu de faux papiers pour les faire passer pour leurs propres enfants. C'est seulement à la suite de la décision au pénal que le recours au TASS est entrepris. Les époux sont condamnés au paiement de quelques 130 000 F.	

Grille n°79	<ul style="list-style-type: none"> - Monsieur s'installe au Cameroun où il rencontre sa femme. Ils ont des problèmes de stérilité. - Ils prennent en charge l'aîné du frère d'elle (neveu), en 1985. Admis au titre des impôts et de la séc. soc. - Ils reviennent en France avec lui en février 1991 et sollicitent le bénéfice des PF à compter de 3.91. Ils se voient opposé un refus PF parce qu'il s'agit d'un arrangement familial, aucun jugement ne leur confiait légalement l'enfant. La CAF dans ses conclusions énonce que "les termes de la législation n'autorisent pas à assimiler la situation de fait, résultant notamment d'un simple arrangement familial, à une situation de droit". - Ils présentent à la CAF un acte par lequel les 2 parents confient la tutelle sur leur enfant, daté de mars 1985. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les conclusions de la CAF ont été refaites avant l'audience et sont extrêmement fouillées : - renvoie à l'article 95 de l'arrêté du 26 juillet 1958 ainsi qu'à la circulaire CNAF n° 67 du 7 août 1978. - renvoie à L 313 CSS sur les membres de la famille, séc. soc. - renvoie à L 521-2 sur les AF - fait état de la circulaire. de 1987 sur les enfants libanais - le juge n'a pas plus rédigé sa décision que d'habitude mais il ajoute "attendu que monsieur ne conteste qu'aucune décision juridique n'a été prise pour lui confier la garde de l'enfant..." - jugé en premier ressort mais pas d'appel interjeté - elle camerounaise, lui français, neveu camerounais
Grille n°80	<p>Le foyer est composé d'une personne isolée et d'un enfant handicapé (AAH), né en 3.70 avec lequel elle n'a aucun lien de parenté.</p> <p>Elle demande l'ALF de 6.89 à 4.91 (Période : prescription biennale au 6.89, et APL pour le logement au 4.91)</p> <p>Refus pour défaut de charge au sens des prestations familiales. Recours de l'allocataire contre la décision de la CRA lui opposant ce refus. Elle fait valoir que si aucun lien de parenté n'existe actuellement, elle a cependant engagé des démarches en vue de l'obtention d'une mesure de tutelle et d'une mesure d'adoption.</p> <p>Elle est mandataire spéciale en attendant l'ouverture d'une tutelle.</p> <p>Elle présente un PV de consentement à l'adoption simple de l'enfant.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Joint son avis d'imposition, où il apparaît comme enfant à charge - Fait état de sa prise en charge financière complète - Motivation fallacieuse : renvoie à l'article L 542-1 5° (qui fait état d'un lien de droit), alors que le 2° fait état de tout enfant en charge (se poserait alors la question de la limite d'âge). L'allocataire ne peut prétendre au bénéfice de l'AL pour absence de lien de droit. - nationalité non précisée, française

4. situation de l'enfant devenu allocataire		
Grille n°177	<p>-La famille déménage et passe d'un appartement pour lequel elle percevait l'APL à un appartement pour lequel elle perçoit l'AL = un mois d'indu d'APL (1300 F.)</p> <p>-Madame a perçu les AF et ASF pour les deux enfants dont elle assumait la charge. L'une des enfants a fait en son nom propre une demande d'APJE, ses droits ont été ouverts à partir du mois d'août 90. En conséquence, la mère ne pouvait plus percevoir d'ASF pour elle ni d'AF car elle n'était plus à sa charge à compter du 08.90 d'où le calcul d'un indu sur deux mois (2642 F).</p>	<p>Motivations : reprise des conclusions de la CAF/ Condamnation au remboursement de l'indu</p> <p>Sur l'impossibilité de cumuler la qualité d'enfant à charge et celle d'allocataire, Cf. développement supra</p> <p>- nationalité non précisée, française</p>
Grille n°374	<p>AF pour deux enfants</p> <p>L'aînée demande l'API en sept. 91</p> <p>Sa mère ne peut plus recevoir les AF selon la CAF car l'enfant ne pouvait plus être considéré à charge de ses parents à compter de ce mois. Un indu est donc calculé sur un mois car l'allocataire n'avait plus qu'un seul enfant à charge.(922 f.).</p>	<p>Motivations : reprise des conclusions de la CAF / Condamnation au remboursement de l'indu</p> <p>Sur l'impossibilité de cumuler la qualité d'enfant à charge et celle d'allocataire, Cf. développement supra</p> <p>- nationalité non précisée, française</p>
5. Erreurs de la caisse		
Grille n°223	<p>L'allocataire, bénéficiaire de l'APL, a reçu un mois de prestation (645 F) alors qu'il n'a pas d'enfant à charge et n'en a d'ailleurs jamais déclaré. Il ne répond pas aux demandes de remboursement opéré par la CAF</p> <p>Celle-ci fait une demande de répétition de l'indu.</p>	<p>Il s'agit d'une erreur de la caisse</p> <p>Notification initiale de la dette en 1986, dossier soldé en 1993 après des recherches pour retrouver l'employeur. La conclusion de l'affaire n'est pas précisée dans le dossier.</p> <p>- nationalité non précisée, française</p>

Grille n°270	<p>Mariés, 2 enfants</p> <p>Reçoivent le CF à tort (PF réservée à 3 enfants) de 11.88 à 9.90, soit 16600 F.</p> <p>Une répétition d'indu est demandée par la CAF.</p>	<p>Erreur de la caisse</p> <p>La CRA en 91, accorde une remise de dette à l'allocataire sous réserve que les versements soient bien effectués. La dette est réduite à 7000 F à raison de 20 mensualités de 350 F. Échéances non honorées, La CAF a fait une action pour la totalité de la dette.</p> <p>Le TASS condamne l'allocataire au remboursement de la somme restant due</p> <p>- nationalité française</p>
6. Condition de résidence en France		
Grille n°382	<p>L'allocataire reçoit les PF pour 4 enfants</p> <p>La famille part en vacances en Tunisie le 3 août 1991, le retour est retardé et s'effectue seulement le 21 novembre : le père -malade- ne rentrait pas et les enfants étaient inscrits sur son passeport, il a fallu attendre pour remplir les formalités de douanes.</p> <p>La condition de résidence en France, sauf délai inférieur à trois mois est dépassée de 17 jours en l'espèce.</p> <p>L'allocataire fait une demande de révision du dossier qui est rejetée par la CRA (remise de dette, décision en opportunité)</p> <p>La CAF opère une suspension des PF pour la période d'absence (+ 8000F), et une retenue sur les PF à venir.</p> <p>Recours de l'allocataire contre la décision de la CRA.</p>	<p>Confirmation du TASS : Séjour supérieur à 3 mois pour les enfants. Or, le séjour des enfants n'entraîne pas dans la liste limitative des exceptions à la règle des trois mois : cf article R 512-1 2° et 3°CSS</p> <p>Il est à noter en outre qu'en application de la jurisprudence de la Cour de Cassation 2^e chambre civile 20 octobre 1966 (Ministre des armées c/ Pagnon) même dans l'hypothèse où la condition de résidence en France n'a pu être remplie pour cas de force majeure, le droit aux prestations familiales ne peut être ouvert s'il n'est pas prévu de dérogation pour le cas envisagé.</p> <p>- Famille d'origine tunisienne. La mère est française pour être née en France (les enfants aussi pas conséquent).</p>

Décisions d'appel sur les décisions recensées du TASS de Lyon

3. Les "arrangements familiaux", une espèce :

<p>Lyon, 13 juin 1993</p> <p>Appel sur Tass Lyon, 16 janvier 1992 (Grille n°7)</p>	<p>Faits : cf. supra.</p> <p>Audience du 19 mai 1993</p> <p>- l'avocat représentant le défendeur remet un acte de décès de son client. Interruption de l'instance (article 370 NCP).</p> <p>La cour invite la caisse à faire assigner ses héritiers sous 3 mois à peine de radiation.</p> <p>- Décision par défaut contre madame</p> <p>Aucun moyen de défense n'est présenté</p> <p>condamnation au paiement confirmée + condamnation aux dépens.</p>	<p>Motivation :</p> <p>elle est signataire, avec son mari, des deux fausses déclarations de 9.82 et 10.84</p> <p>Elle n'a pas plus déclaré le décès du "petit-fils"</p> <p>Le premier juge était donc fondé à la condamner</p> <p>Toujours rien sur la notion de charge effective et permanente.</p> <p>A rapprocher de Lyon, 24 nov. 1982, infra p 19.</p>
--	--	---

Pas de décision de la Cour de cassation sur les jugements rendus par le TASS de Lyon en 1992

Décisions du TASS de Grenoble prises au cours de l'année 1992

1. Partage des enfants entre père et mère		
rien		
2. Enfant placé (par le JE ou l'ASE)		
Grille n°749	<p>L'allocataire s'est vu confier sa nièce par le juge des enfants.</p> <p>Elle perçoit des sommes de l'ASE.</p> <p>La CAF refuse de lui verser les prestations familiales : il s'agit selon elle d'un salaire, elle n'a donc pas l'enfant à charge. L'allocataire saisit le TASS contre la décision conforme de la CRA.</p> <p>Le TASS fait droit à sa demande.</p>	<p>Motifs : il est constant que l'allocataire héberge l'enfant à son domicile. Elle en a donc la charge effective et permanente selon les dispositions des articles L 512-1 et L 513-1 du CSS.</p> <p>- nationalité non précisée, française</p>
Grille n°612	<p>L'affaire concerne à la fois une question d'enfant à charge, exposée ici, et une question d'isolement, exposée à sa place.</p> <p>L'enfant de l'allocataire était placée par les services de la DDPA depuis juillet 80, avec maintien des liens. Sa mère continue à recevoir les prestations pour elle. L'enfant demande l'ALS à titre personnel.</p> <p>Il la reçoit à partir d'avril 1989.</p> <p>Sa mère ne pouvait donc plus prétendre au bénéfice de l'AL, du CF, des AF en faveur de cette enfant à compter du 1er avril 89, cette dernière n'étant plus considérée comme à charge.</p> <p>Demande accueillie</p>	<p>Motifs : "la demande de la CAFAL est dûment justifiée et il convient d'y faire droit".</p>

3. Les "arrangements familiaux"

Grille n°640	<p>Les époux ont obtenu une délégation d'autorité parentale sur leur nièce (jugement du TGI Grenoble en date du 4 décembre 1989).</p> <p>Le bénéfice des prestations du chef de cet enfant leur a été refusé par la CAF. Premier recours jugé par le TASS (21 décembre 1990) et par la CA de Grenoble irrecevable comme formé hors le délai de 2 mois.</p> <p>L'allocataire a alors formulé une seconde demande. Nouveau refus, nouvelle saisine de la CRA qui a confirmé le 10 juillet 82. Nouvelle saisine du TASS.</p> <p>Demande accueillie.</p>	<p>Motifs : "par la décision du TGI de Grenoble, les époux se sont vu confier les droits d'autorité parentale sur leur nièce âgée de près de 13 ans et que l'article L 513-1 du CSS dispose que les PF sont dues à la personne physique qui assume la charge effective et permanente d'un enfant. En l'espèce, il n'est pas discutable et au demeurant non discuté par la caisse, qu'au regard de la décision du TGI de 89, les époux assument la charge complète de leur nièce au sens de l'article L 513-1 précité. En tout état de cause les conditions posées par cette disposition sont présumées remplies dès lors que l'éducation de l'enfant se trouve assumés par ceux auxquels les droits d'autorité parentale ont été judiciairement confiés".</p> <p>Droit aux prestations familiales du chef de sa nièce à partir du jugement de délégation.</p> <p>- nationalité Malgache</p>
-----------------	--	---

Grille n°777	<p>L'allocataire a obtenu un jugement de délégation d'autorité parentale sur ses deux neveux (jugement du TGI Grenoble en date du 3 juin 1991 qui précise qu'elle devra assurer leur couverture sociale).</p> <p>Demande de prestations refusée.</p> <p>Motifs de la caisse : le devoir d'entretien des parents envers leurs enfants n'est pas rattaché à l'autorité parentale. Il trouve son origine dans le lien de filiation et la délégation n'en décharge pas les parents.</p> <p>Demande de l'allocataire accueillie</p>	<p>Motifs :</p> <p>"la charge effective et permanente est caractérisée dès lors que la personne à la charge de laquelle se trouve l'enfant assure quotidiennement et durablement les soins, l'hébergement et l'éducation de l'enfant.</p> <p>Cette condition est présumée remplie dès lors que l'enfant vit au foyer de la personne demandant le bénéfice des prestations et que les parents n'acquittent pas une contribution d'un montant suffisant.</p> <p>Si le bénéfice des PF n'est pas attaché automatiquement à la personne exerçant l'autorité parentale soit en vertu de la loi soit en vertu d'une décision judiciaire, il est attaché ainsi que le consacrent les articles L 513-1 et L 521-2 CSS à la personne assumant la charge effective et permanente de l'enfant".</p> <p>- nationalité algérienne</p>
4. Situation de l'enfant devenu allocataire		
rien		
5. Erreurs de la caisse		
Grille n°712	<p>AF, l'aînée des deux enfants a 20 ans en janv. 1988, les AF sont toujours versées, demande de répétition de janv. 88 à février 89, + 500 F de dommages-intérêts pour résistance abusive aux demandes de paiement. oui</p>	<p>Motivation du TASS : pas de reprise des faits, mais "la demande de la caisse est dûment justifiée, il convient d'y faire droit".</p>

6. Condition de résidence en France

Grille n°611	<p>L'allocataire a perçu des prestations familiales pour ses quatre enfants.</p> <p>Un contrôle opéré par la CAF a révélé que les enfants ne résidaient pas en France. Demande de répétition des sommes versées indûment. Saisine du TASS.</p> <p>Demande accueillie.</p>	<p>Motifs : "la demande de la CAF est dûment justifiée".</p> <p>- nationalité tunisienne</p>
-----------------	---	--

7. Contenu de la notion

Grille n°531	<p>Le fils de l'allocataire prépare le brevet d'éducateur sportif. Il demande le bénéfice des AF. La CAF refuse aux motifs que cet enseignement ne peut être assimilé à une scolarité ou une formation professionnelle normale et continue pouvant ouvrir droit aux PF. L'allocataire saisit le TASS.</p> <p>Le TASS fait droit au recours et dit que l'allocataire peut prétendre aux AF aux motifs que la formation mène directement à une activité professionnelle. Il importe peu que cette formation soit organisée de façon discontinue et avec un nombre réduit d'heures d'enseignement; une telle formation entre donc dans le cadre des dispositions de l'article L 512-3 du CSS.</p>	
-----------------	--	--

Décisions d'appel et de cassation sur les décisions recensées du TASS de Grenoble

2. Enfant placé (par le JE ou l'ASE), une espèce :

<p>Grenoble, 15 juin 1993 Appel sur TASS Grenoble 2 oct. 1992 (grille n°749)</p>	<p>Faits : cf. supra Arrêt confirmatif (appel interjeté par la CAF).</p>	<p>Motifs : Les sommes reçues ne constituent pas un salaire, mais une allocation de soutien destinée à compenser les frais non seulement purement matériels mais aussi éducatifs et affectifs prodigués à l'enfant,. Elles sont d'ailleurs bien inférieures aux frais financiers beaucoup plus importants exposés par l'État en cas de placement en famille d'accueil rémunérée.</p> <p>Le versement des prestations familiales n'est pas lié au montant de la contribution versée au gardien, que ce soit par un parent ou par un organisme social, mais à la charge affective et matérielle de l'enfant, charge dont la permanence est attestée par la décision judiciaire.</p> <p>Le tiers avait donc droit au versement des prestations familiales dès la décision du juge des enfants.</p>
--	---	---

3. Les "arrangements familiaux", deux espèces :

<p>Grenoble,</p> <p>16 nov. 1993,</p> <p>Appel sur</p> <p>TASS Grenoble</p> <p>26 nov. 1992</p> <p>(grille n°640)</p> <p>(T. S. A. 1993, 4974)</p>	<p>Faits : cf. supra</p> <p>Arrêt confirmatif (appel interjeté par la CAF)</p>	<p>Motifs :</p> <p>Le versement des prestations familiales n'est pas subordonné à l'absence de versement d'une pension alimentaire par le ou les parents qui n'en assument pas la garde.</p> <p>En l'espèce il est établi que le couple qui a recueilli sa nièce assume seul la charge effective et permanente, le jugement de délégation disposant de surcroît qu'il pourrait recevoir les prestations sociales concernant l'enfant et devait en assurer la couverture sociale.</p> <p>C'est donc par une simple application de la loi, d'application stricte et d'ordre public, que le TASS de Grenoble, constatant que le couple avait la charge effective et permanente, a jugé que les demandeurs avaient droit au versement des prestations familiales du chef de leur nièce</p>
<p>Grenoble,</p> <p>8 juin 1993</p> <p>Appel sur</p> <p>TASS Grenoble</p> <p>17 sept. 1992</p> <p>(grille n°777)</p>	<p>Faits : cf. supra</p> <p>Arrêt confirmatif (appel interjeté par la CAF)</p>	<p>Motifs :</p> <p>La délégation d'autorité parentale ne concerne nullement les rapports de la caisse avec l'allocataire qui réclame le bénéfice des prestations.</p> <p>La caisse ne peut pas invoquer la carence du parent naturel quant à ses devoirs d'entretien pour s'exonérer de ce versement.</p> <p>En l'espèce l'allocataire assume légalement cette charge puisqu'elle bénéficie d'un jugement lui déléguant l'autorité parentale, ce qui assure en outre la permanence de sa prise en charge.</p> <p>Le fait qu'elle ait des revenus modestes et qu'elle fasse appel aux ressources de son concubin ne suffit pas à démontrer qu'elle n'assume pas l'entretien des enfants. La CAF ne peut donc continuer de refuser le versement des prestations.</p>

Cour de cassation, une espèce

Une seule décision a été rendue par la cour de cassation sur les décisions recensées du TASS de Grenoble. Elle concerne les modalités du partage de la communauté à la suite du divorce. La partage avait été réglé de façon inégalitaire en paiement de l'obligation alimentaire du père à l'égard de ses enfants. Ce mode de paiement interdit à la mère de prétendre au versement de l'ASF au même titre que si le paiement est effectué sous forme de pension.

Autres décisions retrouvées au cours de la recherche, publiées ou non publiées.

1. Partage des enfants entre père et mère

Cass. soc., 16 janvier 1985, *Guide CAF*, 1985, 2ème trimestre, C1(F)

Divorce-Enfants confiés à la mère-Date d'effet de l'attribution des prestations

Les dispositions d'un jugement de divorce statuant sur la garde de l'enfant et sur ses conséquences telle que l'attribution des prestations familiales sont exécutoires de droit à titre provisoire. Ainsi, le père doit rembourser les prestations perçues au titre du mois du divorce dès lors qu'il confie les enfants à leur mère.

Décision atypique. Elle contredit une jurisprudence constante qui fait valoir que la caisse d'allocations familiales n'étant pas partie au procès, la décision concernant le versement des prestations familiales ne s'impose pas à elle.

Cass. soc., 11 mars 1987, *Guide CAF*, 1987, 2eme trimestre, C1(F) ; T. S. A. 1987, 3037

Parents séparés, partage de la fratrie

La commission de première instance qui décide de verser la moitié des prestations au père et la moitié à la mère à l'issue d'une ordonnance de non-conciliation confiant deux enfants à un parent et le troisième à l'autre, a violé les textes. En effet, chaque allocataire assure la charge effective et permanente respectivement de deux et d'un enfant. Ce dernier ne peut donc pas percevoir les allocations familiales, et aucun ne peut prétendre au complément familial.

Cass. soc., 27 janvier 1988, *Guide CAF*, 1988, 1er trimestre, C1(F)

Parents séparés, un enfant chez la mère, l'autre chez le père.

La commission de première instance qui décide de verser la moitié des prestations au père et la moitié à la mère à l'issue d'une ordonnance de non-conciliation confiant un enfant à chaque parent, a violé les textes. En effet, chaque allocataire n'a à sa charge effective et permanente qu'un seul enfant et ne peut donc percevoir les allocations familiales.

Cass. soc., 11 janvier 1989, *Guide CAF*, 1989, 1er trimestre, C1(F) ; *Rev. dr. sanit. et soc.* 1989, 309, obs. Moneger

Epoux divorcés, garde des enfants confiée au père, remboursement des prestations versées au père

Un père peut être tenu de rembourser des prestations qui lui ont été versées alors qu'il n'avait pas la charge effective et permanente des enfants dont il avait obtenu la garde lors du jugement de divorce. Il avait été privé de cette garde par le fait d'une infraction pénale (enlèvement) (solution contraire à Circ. CNAF n°34-88 du 5/07/1988).

TASS Lille, 30 mai 1989 (décision non publiée), Pourvoi en cassation, 18 novembre 1993, voir infra.

Couple mariés, trois enfants, père allocataire. Séparation de fait en mai 1984, ordonnance de non conciliation en décembre 1984.

La CAF demande la répétition des prestations versées pour la période de mai 84 à décembre 84, considérant qu'il n'avait alors qu'un seul enfant à charge. Demande refusée par le TASS, pour défaut de preuve de la situation de fait alléguée : la CAF fonde sa demande sur un courrier de madame que la caisse ne présente pas au tribunal.

Grenoble, Ch. soc. 24 novembre 1992 (décision non publiée), appel sur TASS Grenoble, 27 sept. 1991.

Mariage, un enfant, divorce, garde à la mère. En 1983, une ord. modificative accorde la garde au père. Elle est confirmée en appel. L'enfant est resté en fait à la charge de la mère qui en apporte de multiples preuves. Ce point n'est d'ailleurs pas contesté.

Janvier 1988 : le père demande les PF . La CAF (de Paris) les lui accorde à compter de déc. 1985 (arriéré, prescription biennale).

Corrélativement, elle demande répétition de l'indu à la mère, avec retenues sur les PF en cours. L'action en répétition formée par la CAF de Paris est accueillie par le TASS de Grenoble.

En appel, la cour rappelle la définition de la charge ("que cette garde soit de fait ou de droit", peu importe l'attribution de l'exercice de l'autorité parentale au père), constate que la mère rapporte la preuve qu'elle a bien assuré la charge de l'enfant pendant la période litigieuse, la rétablit dans ses droits et ordonne le remboursement des retenues opérées (8000F), avec intérêts légaux

Lyon, 24 mars 1993 (décision non publiée)

La qualité d'allocataire ne peut être reconnue qu'à un seul parent au titre d'un même enfant. Lorsque les deux parents assument la charge effective et permanente de l'enfant, ils doivent désigner l'allocataire d'un commun accord. En cas de divorce ou de séparation, l'allocataire est normalement celui chez lequel vit l'enfant. Tout changement dans la situation de famille doit être signalé à la CAF. A défaut, celle-ci considérera qu'il y a eu un arrangement familial entre les deux parents et aucun ne sera considéré comme ayant la charge des enfants.

Cass. soc., 27 mai 1993 (décision non publiée)

Un père à qui est confié l'enfant consécutivement à une procédure de divorce ne perçoit pas indûment les allocations familiales au motif que l'enfant a l'habitude de passer ses moments de loisirs chez sa mère. En effet, le père a continué d'avoir la charge effective de l'enfant jusqu'à une ordonnance du juge ayant transféré l'autorité parentale à la mère.

Cass. soc. 18 nov. 1993, Bull soc. (Pourvoi sur TASS Lille, 30 mai 1989, voir supra)

La cour confirme : "il incombait à la caisse [...] d'établir que les enfants n'étaient pas à la charge effective et permanente de leur père pendant la période litigieuse ; le tribunal, ayant constaté que la caisse ne faisant pas cette preuve, a, par ce seul motif, justifié sa décision.

Les faits invoqués changent, ce serait en fait une "garde alternée" qui aurait été organisée pendant la période litigieuse.

2. Enfants placés

Lyon, Ch. soc., 8 février 1978 (décision non publiée)

On ne peut considérer qu'une personne assure la charge effective et permanente d'un enfant dès lors qu'elle n'est tenue à aucune contribution financière, si ce n'est d'assurer leur habillement et leur conserver un appartement suffisant pour les recevoir pendant les vacances. La plus grande partie des frais afférents aux enfants a en effet été assumée par la DASS pour les frais de séjour des enfants.

Lyon, Ch. soc., 10 novembre 1982 (décision non publiée)

Un père ne peut réclamer le bénéfice du complément familial et une majoration des allocations postnatales dès lors qu'il ne reçoit qu'occasionnellement la visite de ses enfants qui ont été confiés aux soins et laissés à la charge des services de l'ASE.

Cass. soc. 23 mars 1988, *Guide CAF*, 1988, 2eme trimestre, C3(F) ; *Rev. dr. sanit. et soc.* 1988, 777, obs. Monéger.

La Cour de cassation refuse la qualité d'allocataire à une mère qui participe faiblement à l'entretien de l'enfant alors même que l'enfant est placé chez un tiers et a une tutrice qui perçoit elle-même des prestations familiales au titre du même enfant.

3. Les "arrangements familiaux"

Cass. soc. 18 janvier 1973, *Gaz. Pal.* 1973, 1, p. 318, note J. Juttard

En l'espèce, le père était parti à l'étranger le temps d'un contrat de travail et la mère l'avait rejoint pour les quatre derniers mois de son séjour, laissant leurs deux enfants en pension, sous la surveillance de leur grand-mère. Celle-ci reçut les prestations familiales pendant deux mois, avant que la Caisse ne lui en demanda remboursement. Le pourvoi est formé par la Caisse contre le refus d'ordonner le remboursement au motif que « les prestations (avaient) été utilisées, au profit des enfants, par leur grand-mère qui en avait la surveillance provisoire et du chef de laquelle le droit aux dites prestations était ouvert ».

La Cour se fonde sur l'absence d'une prise en charge effective et permanente pour annuler la décision déferée, considérant qu'il résultait des propres constatations de la commission que « les enfants étaient restés à la charge effective de leurs parents, qui les avaient placés comme pensionnaires dans des établissements d'enseignements en sorte que le droit aux prestations familiales ne pouvait s'ouvrir du chef de leur grand-mère, qui n'exerçait sur eux qu'une surveillance provisoire ».

Lyon, Ch. soc., 8 juillet 1982 (décision non publiée)

Enfant née en Tunisie de parents tunisiens. Elle est abandonnée à sa naissance par sa mère et confiée par son père à ses grands-parents paternels résidents en France. Ils demandent le bénéfice des prestations familiales. Refus de la caisse, de la CRA puis de la CPISS en déc. 1981.

En appel, les grands-parents soutiennent qu'ils ont la charge de l'enfant depuis le 1er août 1979 et produisent une décision d'assistance éducative leur confiant l'enfant du 16 février 1982.

La CAF conclut à la confirmation et s'engage au versement des prestations à dater de la décision du juge des enfants.

La cour considère que les premiers juges ont justement considéré que "les décisions familiales relatives à la garde de l'enfant ne dispensaient pas ses parents de leur obligation d'entretien" et confirme la décision.

En revanche, les juges considèrent que la décision de février 1982 emporte délégation d'autorité parentale (sic) et "consacre expressément leur droit de percevoir les prestations familiales concernant l'enfant". les grands-parents sont donc fondés à demander les prestations pour cette période, "ce qui, au demeurant n'est pas contesté par la CAFAL".

Lyon, Ch. soc., 24 novembre 1982 (décision non publiée)

Le demandeur héberge sa nièce depuis août 1980.

Il présente à l'appui de sa demande une attestation notariée constatant cette prise en charge (août 1980), et une attribution du droit de garde par ordonnance de déc. 1981 du Trib. de première instance de Ouagadougou.

La CAF a refusé les PF, de même que le TASS (CPISS). La DRASS fait valoir ses observations à l'audience.

Confirmation : On ne peut pas considérer qu'une personne assure la charge effective et permanente des enfants sur le seul fondement d'une ordonnance du tribunal de grande instance de Ouagadougou qui n'a pas été revêtue de l'exequatur, attribuant au demandeur le droit de garde, et d'une attestation notariée résultant d'un simple arrangement familial. Ces éléments ne permettent pas de considérer que le demandeur a une quelconque obligation alimentaire envers sa nièce, d'autant plus qu'il n'apporte pas la preuve qu'il assume la charge effective et permanente de l'enfant.

Lyon, Ch. soc., 2 février 1983 (décision non publiée)

Refus de la qualité d'ayant droit à un collatéral de l'assuré vivant temporairement sous le toit de celui-ci pour poursuivre ses études dès lors que la situation résulte de pures convenances familiales et que l'enfant relève du régime d'assurance-maladie institué

dans son pays d'origine ; la personne demeure donc à la charge de sa mère, employée à Abidjan.

TASS Tours, 17 mars 1986 (décision non publiée), Appel devant la cour d'Orléans, 28 janvier 1988, voir infra et pourvoi en cassation, cass. soc. 25 novembre 1993, voir infra

Il s'agit d'une enfant confiée par sa mère à un couple. La mère, avec l'accord de l'accueillant, ne participe pas à l'entretien de l'enfant qui est entretenue et éduquée par le couple accueillant.

Le demandeur peut donc percevoir l'AJE, les allocations familiales et l'enfant peut être prise en compte pour le calcul de l'allocation logement dès lors que le demandeur assume la charge effective et permanente de l'enfant. En revanche, il ne peut bénéficier de L'ASF-orphelin dans la mesure où il n'est pas établi que la mère se soit soustraite à son obligation alimentaire ou qu'elle ait été incapable d'y faire face.

TASS Lyon, 30 juin 1987 (décision non publiée)

La demanderesse n'apporte pas de preuve suffisante qu'elle assume la charge effective et permanente de son neveu et de sa cousine. Elle ne produit que deux actes notariés ayant selon le TASS une valeur relative dans la mesure où ils ne constituent que l'enregistrement de témoignages recueillis à l'étranger et ne démontrent pas que la demanderesse serait tenue d'une obligation alimentaire ou devrait assurer la charge effective et permanente des enfants (qui incombe au premier chef aux parents demeurés en Algérie). La demanderesse ne justifie pas que les enfants lui aient été confiés par une mesure d'assistance éducative ou une délégation de l'autorité parentale.

Orléans, 28 janvier 1988 (décision non publiée), Appel sur TASS de Tours, 17 mars 1986, supra. Pourvoi en cassation, cass. soc. 25 novembre 1993, voir infra

S'agissant de l'allocation logement, la Cour estime que, même si la mère s'intéresse à l'enfant, sans participer à son entretien, on ne peut considérer qu'elle en a la charge. C'est donc bien l'appelant qui en a la charge effective et permanente.

S'agissant de l'ASF, la cour d'appel considère que l'appelant peut en bénéficier dès lors qu'il assume la charge effective et permanente de l'enfant, la seule autre condition étant que l'enfant n'ait sa filiation établie qu'à l'égard d'un seul des parents (la demande sur les autres prestations familiales n'a pas été reprise).

Lyon, Ch. soc., 8 juillet 1988 (décision non publiée), Pourvoi en cassation, cass. soc. 11 juillet 1991, voir infra

La cour d'appel refuse de reconnaître la qualité d'allocataire à la personne qui accueille à son foyer deux enfants algériens en vertu d'un acte de prise en charge passé devant

l'autorité algérienne compétente et qui selon l'appelante est un substitut à la procédure d'adoption, procédure qui n'existe pas en Algérie. « La notion de fait de charge "effective" doit se concilier avec la notion de droit de charge "permanente" qui incombe au père ou à la mère, légitime ou naturel, astreint à ce titre à l'obligation alimentaire vis-à-vis de l'enfant par application des articles 203 et 204 du code civil ». Il en est de même pour toute personne investie par décision de justice d'une obligation alimentaire envers l'enfant sinon elle ne remplit pas la condition de charge permanente. Les liens de fait constatés ne suffisent pas à établir cette condition de charge permanente puisqu'il s'agit d'un simple arrangement familial.

T. Corr. Lyon, 5 octobre 1988 (décision non publiée). Voir grille n°7

La CAF est partie civile et réclame le remboursement des prestations familiales afférentes à des enfants que l'allocataire a déclaré comme étant les siens alors qu'il était leur oncle. Le tribunal reconnaît l'erreur de droit : l'allocataire a cru en toute bonne foi qu'il pouvait se déclarer père des enfants en vertu d'une coutume camerounaise de donation orale d'enfants se concrétisant par l'établissement d'une « attestation de jouissance de paternité ». Cette attestation avait été certifiée par les autorités camerounaises. L'élément moral de l'infraction (escroquerie) fait donc défaut en l'espèce.

En appel :

Lyon, Ch. corr., 6 juin 1989 (décision non publiée), appel sur T. Corr, 5 octobre 1988, cf. supra.

La cour d'appel infirme le jugement rendu par le tribunal correctionnel. Elle écarte l'erreur invincible de droit en relevant que le père prétendu ne pouvait croire que la coutume camerounaise invoquée lui permettait de s'attribuer la paternité des 3 enfants en question, alors qu'il avait invité les enfants à mentir, obtenu indûment des passeports et des fiches familiales d'état civil pour les enfants qui se trouvaient pourtant en séjour irrégulier sur le territoire français, ces agissements ayant pour unique but de parvenir à percevoir des prestations familiales : l'usage de ces documents a déterminé la remise des sommes versées par la CAF, l'escroquerie est donc caractérisée. Contrairement aux allégations de son défenseur, le défendeur ne pouvait prétendre au paiement des prestations par le seul fait qu'il assumait la charge effective et permanente des deux enfants dès lors que ceux-ci étaient dépourvus de titre de séjour régulier (Pourtant la condition d'entrée et de séjour régulier des enfants ouvrant droit aux prestations familiales a été introduite par la loi du 29 déc. 1986. Ces dispositions sont applicables "aux enfants au titre desquels une première ouverture de droit à l'une des prestations familiales est demandée").

A la suite de cette décision de la chambre correctionnelle, le tribunal (TASS Lyon, 16 janvier 1992, cf. tabl. supra) a accepté la demande de la CAF et donné le titre

exécutoire attendu. La cour de Lyon (Lyon, Ch. soc., 16 juin 1993, cf. tabl. supra) a confirmé. Entre temps, l'allocataire était décédé. La condamnation a été confirmée à l'égard de son épouse.

TASS Lyon, 8 décembre 1988 (décision non publiée), Appel devant la cour de Lyon 17 octobre 1990, voir infra

Le TASS confirme la décision de la CRA refusant le versement des prestations familiales à l'allocataire qui héberge sa soeur pour la période antérieure à l'ordonnance de placement provisoire lui confiant l'enfant. La période précédente est assimilée à un arrangement familial pendant lequel les parents sont tenus de contribuer à l'entretien de l'enfant selon leurs possibilités.

TASS Privas, 2 octobre 1990 (Affaire Manent, décision non publiée), Voir Nîmes, 31 janvier 1992, et Cass. soc. 5 mai 1995, infra.

Faits et procédure : demande de prestations familiales pour une enfant libanaise accueillie en parrainage, demande refusée par la caisse puis admise par la CRA, et annulée par lettre ministérielle de mars 1990 (lettre circ. CNAF mai 1990, voir infra). Nouvelle décision de la CRA en application de la lettre ministérielle, décision motivée sur la lettre ministérielle de mars 1987 (voir infra), recours devant le TASS.

La CAF se retranche derrière les argument invoqués par l'autorité de tutelle, tandis que la DRASS communique au tribunal la décision d'annulation.

Motifs : le tribunal se fonde sur L 521-1 et R 512-1, "suffisamment explicites", "sans qu'il soit nécessaire de tenir compte de circulaires d'application qui n'ont aucune valeur législative", et considère qu'il est établi que les demandeurs ont bien la charge effective et permanente de l'enfant.

Lyon, Ch. soc., 17 octobre 1990 (décision non publiée), appel de TASS Lyon, 8 décembre 1988, cf. supra.

Infirmes la décision du TASS et reconnaît que l'accueillante assume la charge effective et permanente de sa soeur même avant la décision de placement du juge des enfants. En effet, cette ordonnance témoigne de ce qu'elle en assume la charge financière mais également matérielle et éducative « à plein temps, aux lieu et place des parents » depuis le moment où l'enfant lui a été confiée.

Cass. soc., 11 juillet 1991, Guide CAF, 1991, 3eme trimestre, E25(F) ; Rev. dr. sanit. et soc. 1992, obs. Moneger. Pourvoi sur Lyon, 8 juillet 1988, cf. supra.

Attendu qu'il résulte des textes "que les allocations familiales sont versées à la personne qui assume, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant",

Attendu que pour débouter Mme X de sa demande d'allocations familiales au titre de son neveu et de sa nièce, la cour a essentiellement relevé qu'elle ne justifiait pas de l'existence d'un lien de droit entre elle-même et ces enfants, ni être tenu à leur égard d'une obligation alimentaire, alors que "quelle qu'ait pu être la situation juridique des intéressés, il n'était pas contesté que Mme X assumait en fait la charge effective et permanente des deux enfants, la cour d'appel a violé les textes.

La cour d'appel a donc violé les textes en refusant de reconnaître la qualité d'allocataire à une personne qui ne justifiait ni d'un lien de droit, ni d'une obligation alimentaire envers les enfants qu'elle accueillait mais dont il n'était pas contesté qu'elle assumait la charge effective et permanente.

La notion de charge étant une notion de fait, elle ne nécessite aucun lien juridique (l'auteur ajoute que si il n'y a pas de lien de filiation avec l'allocataire, ces enfants sont certainement en situation irrégulière, ce qui leur fermera le droit aux prestations).

Grenoble, 3 décembre 1991 (décision non publiée), appel sur TASS Grenoble, 24 janvier 1991

Monsieur X demande le versement de prestations familiales pour trois enfants recueillis, ce qui porte à 12 le nombre d'enfants qu'il a ainsi recueillis.

Il présente à l'appui de sa demande trois ordonnances rendues par le président de tribunal de Porto-novo (Bénin) les 22 et 23 août 1988 "portant autorisation de tutelle et de prise en charge", l'autorisant à "prendre en charge régulièrement en main la tutelle et la charge" des trois enfants tant en France qu'ailleurs.

La CAF comme le tribunal de Grenoble ont refusé sa demande.

Dans le même sens, la cour considère qu'indépendamment de la réalité de la charge, la venue de ces enfants en France est une construction réalisée dans le seul but de bénéficier de prestations familiales, les enfants étant ainsi artificiellement mis à la charge du demandeur, le tout constituant un détournement des règles du Code de la sécurité sociale qui enlève à la prise en charge des enfants sa double qualification d'effective et de permanente.

Nîmes, 31 janvier 1992 (Affaire Manent, décision non publiée), appel sur TASS Privas, 2 octobre 1990, voir supra)

Une famille recueille à titre bénévole une enfant libanaise par l'entremise de l'association Liban Fraternité. Elle demande le versement de prestations pour cette enfant. Après un refus des services administratifs de la caisse, la demande est acceptée à titre exceptionnel pour une période d'un an par la CRA. Une lettre ministérielle demande l'annulation de cette décision, ce qui est fait par la CRA en avril 1990. Les époux saisissent alors le TASS de Privas du litige.

La juridiction accepte leur demande, en écartant la circulaire d'application invoquée par la caisse et en considérant "qu'il importait peu de savoir si cet enfant était accueilli, recueilli ou parrainé".

La DRASS Rhône-Alpes et la caisse d'Aubenas interjettent appel.

La cour confirme la décision de première instance. Motifs : la lettre des art. L 521-2 et R 512-1 du Code de la sécurité sociale : l'enfant est effectivement à la charge des demandeurs, et ces textes "ne font aucune discrimination concernant le statut de l'enfant par rapport à la personne qui en a la charge effective et permanente ni la nationalité de l'enfant". Comme le tribunal, la cour écarte l'argumentation fondée sur les circulaires considérant qu'il n'est pas nécessaire "de tenir compte de circulaires d'application n'ayant aucune valeur législative".

Le mémoire présenté par la DRASS fait valoir la notion de charge effective et permanente au regard d'un simple accueil par un foyer français, la notion comprenant "bien évidemment" la possibilité "d'exercer pleinement les responsabilités civiles qui sont normalement exercées par les représentants légaux" et ne pouvant se réduire à une seule charge financière. Le mémoire renvoie aux lettres ministérielles n°14/6/87 du 12 mars 1987 (définition de la notion s'agissant d'enfants confiés par un allocataire résidant en France à une famille résidant en France, et raisonnement par analogie pour les autres) et n°209/6089 du 20 juillet 1990 (également sur la question des enfants libanais).

Cass. soc., 18 mars 1993 (décision non publiée)

Une tante qui recueille un neveu et n'obtient que 2 ans et demi plus tard une délégation de l'autorité parentale peut avoir droit aux prestations familiales pour la période précédant le jugement dès lors que le père avait des ressources trop faibles pour verser une pension. De plus, sa tante assurait son entretien et son éducation depuis que l'enfant lui a été confié.

Cass. soc. 25 novembre 1993, T.S.A. 6 mai 1994, D. 1995, 39, Pourvoi sur Orléans, 28 janvier 1988, appel sur TASS de Tours, 17 mars 1986, supra.

L'enfant étant à la charge effective et permanente des accueillants et n'ayant sa filiation établie qu'à l'égard de l'un de ses deux parents, cette enfant ouvre droit à l'ASF.

Les textes n'imposent pas, lorsqu'un enfant est confié par sa mère à un tiers, que l'allocataire justifie de l'existence d'une obligation alimentaire pesant sur lui ou d'un titre juridique lui conférant la garde de l'enfant dès lors qu'il est constaté qu'elle assume la charge effective et permanente de l'enfant.

TASS Valence, 23 septembre 1994 (Affaire Chemla, décision non publiée), Appel devant le cour de Grenoble, 15 janvier 1996, voir infra.

Faits et procédure : enfant libanaise confiée par l'association Liban-Fraternité en août 1989. Ils l'avaient déjà accueillie de septembre 1986 à juillet 1988 et avaient obtenu à l'époque les prestations demandées. Elles leur sont cette fois refusées, au motif des circulaires des 11 juillet 1978, 23 mars 1990 et 20 juillet 1990.

La caisse fait valoir que les prestations ne peuvent être accordées "qu'aux personnes qui assurent l'ensemble des responsabilités civiles qui sont celles des représentants légaux ; c'est-à-dire obligation alimentaire, devoir de garde, de surveillance, d'éducation dans le but de protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé, sa moralité", alors que le contrat passé n'organise pas "un transfert total des charges c'est-à-dire transfert des obligations civiles définies à l'article 371-2 du Code civil, mais un accueil temporaire d'un enfant libanais".

Le tribunal se fonde sur L 521-2, fait valoir qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne le complète, qu'il n'exige pas un lien de droit ou le transfert de l'autorité parentale, que les demandeurs assurent la charge effective et permanente de l'enfant, et accueille leur demande.

Cass. soc., 5 mai 1995 (Affaire Manent, décision non publiée), pourvoi sur Nîmes, 31 janvier 1992 (voir supra), après TASS Privas, 2 octobre 1990 (voir supra).

La cour reprend le moyen avancé selon lequel "toute la question est de savoir si les intéressés peuvent être considérés, vis-à-vis de l'enfant "accueilli" à leur foyer dans le cadre d'une opération de parrainage, et donc ni adopté, ni même recueilli au sens juridique du terme, lequel implique que l'enfant se trouve en situation d'abandon, comme en assumant "la charge effective et permanente", ce qui ne saurait être sérieusement soutenu, sauf à décider que l'attribution des allocations familiales devrait profiter, de manière automatique, à tout enfant, gardât-il par ailleurs des liens juridiques et de fait avec sa famille naturelle, accueilli pour un temps plus ou moins long et quelles que soient les conditions juridiques de cet accueil, au sein du foyer métropolitain [...]".

Puis la cour rappelle que les allocations familiales "sont versées à la personne qui assume, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant". Le moyen n'est donc pas fondé. Rejet.

Trib. administratif, 28 juillet 1995 (décision non publiée)

La Caf de Seine-Saint-Denis qui avait accepté (décision de la CRA) le versement de prestations familiales au demandeur du fait de la charge de sa nièce a vu sa décision annulée par le ministère de tutelle.

La caisse agit en annulation de la décision ministérielle devant le trib. administratif.

Le tribunal considère qu'il ressort des pièces du dossier que le demandeur assure la charge effective et permanente de l'enfant, qu'il a "au surplus" reçu délégation d'autorité parentale, qu'il doit donc être regardé comme ayant la charge de l'enfant et que par suite "le ministre ne pouvait, sans commettre une erreur de droit, annuler la délibération susmentionnée du conseil d'administration".

Le tribunal décide donc l'annulation de la décision du ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville en date du 9 septembre 1994.

Grenoble, 15 janvier 1996 (Affaire Chemla, décision non publiée), appel sur TASS Valence, 23 septembre 1994 (voir supra), pas de pourvoi en cassation à la demande des services ministériels.

La cour estime d'une part que l'enfant est bien à la charge effective et permanente des demandeurs, en considérant la position des services des impôts, de l'assurance responsabilité civile des parents et du versement du supplément familial de traitement de la fonction publique, d'autre part que "la lettre ministérielle ne s'impose pas aux juridictions et ne peut rajouter à la loi des conditions non prévues par elle".

déboute la DRASS de son appel.

A la suite de cette décision, la DRASS a demandé au ministère s'il convenait de poursuivre en cassation, étant donné que "vos instructions et celles de la CNAF ne sont pas prises en compte par les Juridictions", ou si si les "services administratifs [devaient] verser les prestations familiales dès qu'ils constatent que l'enfant recueilli réside au domicile des parents qui l'accueillent". Les services compétents ont demandé par téléphone ne pas poursuivre en cassation.

4. Situation de l'enfant devenu allocataire

Cass. soc. 19 mai 1994, Gaz. Pal 1995, 1, Panor. p. 212.

Le fait pour un parent isolé de vivre dans sa famille n'est pas de nature à écarter le bénéfice de l'allocation de parent isolé, en outre la perception de cette allocation n'entraîne pas pour son bénéficiaire la perte de la qualité d'enfant à charge. Les parents qui ont deux enfants à leur foyer dont l'une bénéficie de l'API, peuvent donc percevoir les allocations familiales dès lors que les conditions relatives à l'âge des enfants sont remplies.

5. Erreur de la caisse

rien

6. Condition de résidence en France

Lyon, Ch. soc., 19 mai 1993 (décision non publiée)

La condition de résidence de l'allocataire et de ses enfants en France n'étant pas remplie, l'allocataire doit rembourser le trop perçu. Peu importe qu'elle invoque un cas de force majeure résultant du fait qu'elle et ses enfants auraient été maintenus sur le sol algérien pendant la période en cause contre leur volonté par le père des enfants. Les conditions d'ouverture du droit aux prestations familiales ne comportent aucune dérogation envisageant un cas de force majeure.

A rapprocher : grille n°382

7. contenu de la notion

7.1 Enfant à charge et vie maritale

Lyon, Ch. soc., 21 février 1990 (décision non publiée)

La cour d'appel refuse de considérer comme étant à charge une enfant qui vit désormais maritalement, même si le nouveau couple n'a aucune prestation familiale. En effet, même si la mère assure la charge financière de sa fille, elle n'en assume plus la charge éducative et affective, cette enfant ayant décidé de constituer une nouvelle cellule familiale, ce qui laisse présumer une maturité affective et éducative.

Lettre DRASS à la CAFAL, 8 mars 1990

Les prestations familiales ne peuvent être dues au titre d'une enfant qui vit maritalement même si la mère en assume toujours la charge financière. En effet, on ne peut plus considérer qu'elle en assume la responsabilité éducative et affective.

Lyon, 14 octobre 1992 (décision non publiée)

Conformément à la décision du TASS de Villefranche du 18 avril 1988, la cour considère que l'enfant majeure en cause est restée à la charge matérielle complète et exclusive de sa mère, que le fait pour la fille de vivre maritalement dans la ville universitaire la plus proche ne signifie pas pour autant la disparition de sa responsabilité affective et éventuellement éducative, compte tenu de l'âge de la personne ouvrant droit. Elle doit donc continuer à ouvrir droit au bénéfice des prestations familiales.

Une première décision rendue par défaut le 21 février 1990 avait accepté l'appel interjeté par la caisse. Sur opposition, la première décision est annulée et remplacée par celle du 14 oct. 1992 qui cette fois donne raison à l'allocataire.

7.2 Enfant à charge et activité quasi-professionnelle de l'enfant

Cass. soc. 9 décembre 1987, Rev, Dr. san. et soc. 1988, 347, Obs. Monéger

Selon l'arrêté ministériel du 24 juillet 1958, la poursuite d'études est "le fait pour l'enfant de fréquenter pendant l'année scolaire un établissement où lui est donnée une instruction générale ou technique ou professionnelle comportant des conditions de travail, d'assiduité, de contrôle et de discipline telles que l'exige normalement la préparation d'un diplôme officiel ou de carrières publiques ou privées.

La cour de cassation refuse de reconnaître qu'une jeune fille poursuit des études lorsqu'il s'agit d'un stage préparant à l'examen de Brevet d'Etat d'éducation sportive (8 heures par semaine) et de cours d'espagnol dans le cadre de la formation continue, soit au total 10 heures par semaine.

Lettre ministérielle du 13 juin 1989 : Situation des élèves de l'ENTSOA

Le droit aux prestations familiales des élèves de l'ENTSOA doit être examiné au regard de leur seule rémunération : celle-ci étant inférieure au plafond prévu, ils ouvrent droit aux prestations familiales (une circulaire du 30 juillet 1981 prévoyait le contraire).

Sur le même sujet, contra : Bourges, Ch. Soc. , 23 février 1990 (décision non publiée)

L'enfant engagé à l'ENTSOA (Ecole Nationale Technique des Sous-Officiers d'Active) étant entretenu et instruit gratuitement, il ne saurait être considéré comme à la charge de ses parents. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de rechercher si le montant des ressources perçues par l'enfant est supérieur ou inférieur à 55% du SMIC, critère retenu pour l'attribution des prestations familiales, dès lors que l'Etat assume entièrement les frais occasionnés par l'enfant.

3. LETTRES CIRCULAIRES CNAF ET/OU LETTRES MINISTÉRIELLES

Lorsque les deux types de documents sont joints, classement à la date de la lettre circulaire de la CNAF

1. Partage des enfants entre père et mère

Circ. CNAF n°34-88 du 5 juillet 1988 (Lettre ministérielle P.F.L. du 30 mai 1988)

Rev. Droit sanit. et soc. 1988, 775, obs. Monéger.

L'art. R.513-1 CSS dispose que celui qui s'occupe effectivement de l'enfant doit être choisi comme allocataire.

La question est de savoir si cette prise en charge peut être prise en considération "dans les cas d'enlèvements d'enfants par des parents divorcés n'en ayant pas obtenu légalement la "garde".

Le lettre rappel "à toutes fins utiles, que le parent auteur d'un enlèvement, ne peut être considéré comme remplissant cette condition lorsqu'il vient à demander le bénéfice des prestations familiales du chef de l'enfant dont il détient illégalement la garde : le caractère précaire, aléatoire et en marge de la légalité de cette dernière ne lui permet pas d'exercer, dans une situation normale et conforme à la réglementation, la charge de l'enfant considéré. Il n'y a donc pas lieu d'ouvrir dans ces situations de garde le droit aux prestations familiales".

La lettre ministérielle est diffusée sans commentaire auprès des caisses.

Circ. CNAF n°LCI-195 du 16 février 1993

En cas de divorce, séparation de droit ou de fait des époux et si l'un et l'autre ont la charge effective et permanente de l'enfant, l'allocataire est celui des deux membres du couple au foyer duquel vit l'enfant.

2. Enfants placés

Circulaire SS 5-55 (Lettre ministérielle n°148-G-88 du 14 sept. 1988)

R.F.A.S, cahiers de jurisp., n°4/1989, p.13

Allocation d'entretien et d'éducation à la charge des Départements en faveur des enfants confiés à des tiers recueillants par décision judiciaire

Les tiers recueillants qui perçoivent de la part du Département une contribution financière au titre de l'aide sociale à l'enfance ne peuvent être considérés comme ayant la charge de l'enfant dans la mesure où ils n'en ont pas la charge financière. La famille ne pourra donc prétendre à aucune prestation familiale.

3. Les "arrangements familiaux"

Lettre ministérielle n°14/6/87 du 13 mars 1987 à monsieur le directeur de la DRASS Rhône-Alpes, Accueil d'enfants libanais par des familles françaises

Rappel du principe : "est considéré à charge effective et permanente l'enfant à l'égard duquel la famille assume la responsabilité de sa charge dans toutes ses composantes juridiques, de fait et morales (soit l'enfant de filiation directe, abandonné ou orphelin et recueilli".

Ainsi "lorsqu'un parent allocataire résident en France place ses enfants auprès d'une famille d'accueil en France, cette famille ne peut revendiquer la qualité d'allocataire et les droits qui s'y attachent aux lieux et places du parent que s'il s'avère que l'enfant placé

est abandonné ou devient orphelin. La famille l'ayant recueilli en assume alors toutes les responsabilités. Il en est de même dans l'appréciation de toute autre situation d'accueil d'un enfant par une famille tiers".

Dans ces conditions, les familles accueillant des enfants libanais peuvent percevoir des prestations familiales dès lors qu'elles remplissent les conditions générales d'attribution de ces prestations c'est-à-dire dès lors qu'elles assurent la charge effective et permanente des enfants soit les «frais d'entretien mais également la pleine et entière responsabilité éducative et affective de l'enfant»...

L'enfant placé dans la famille résidant en France doit donc être abandonné ou orphelin pour que les accueillants puissent bénéficier des prestations familiales. Les parents de ces enfants libanais n'ont pas perdu leurs prérogatives, n'ayant pas abandonné leurs enfants.

Lettre ministérielle du 29 janvier 1988 au directeur de la CAF de Tours

Question du recueil par des familles tiers d'enfants n'étant pas de filiation directe.

Il y a transfert de la charge d'enfant auprès de la famille recueillante dès lors que celle-ci assure les frais d'entretien et la responsabilité éducative et affective de l'enfant, ce qui peut être difficile à prouver mais la preuve peut se faire par tous moyens. La constatation d'une situation de fait par les services de contrôle peut parfois constituer une preuve de ce transfert.

Document annexe : réponse à un cas (7 novembre 1988) : la preuve doit être apportée que les parents n'assument plus leur responsabilité éducative et affective pour que l'enfant soit considéré à la charge des recueillants. L'enfant doit être abandonné. Le recueillant doit donc présenter un jugement prononçant la déchéance, la délégation de l'autorité parentale ou une mesure d'assistance éducative et lui confiant l'enfant.

Lettre ministérielle du 23 juin 1988, n°11943

Rev. Dr. sanit. et soc. 1988, 776.

Enfants non orphelins confiés à des tiers.

Pour percevoir l'ASF, ces tiers doivent d'une part assurer la charge effective et permanente de l'enfant et d'autre part détenir un jugement fixant la créance alimentaire. Ces tiers n'ont aucun titre juridique pour intenter une action en vue de fixer cette créance alimentaire. Le tiers pourra désormais se contenter d'apporter la preuve que le ou les parents sont hors d'état de faire face à leurs obligations. Le titre accordant la "garde" de l'enfant au tiers suffira.

Circulaire CNAF n°25-90 du 16 mai 1990 (Lettre ministérielle du 23 mars 1990 à la CAF d'Aubenas) (**affaire Manent**)

Recueil d'enfants libanais, Parrainage

Application de la procédure prévue à l'article L. 151-1 du code de la sécurité sociale.

Annulation d'une décision de la commission de recours amiable.

Lettre ministérielle

-rappelle la notion de charge (permanence, financière, responsabilités civiles des représentants légaux, notamment charge éducative et affective).

- définit la notion de **recueil**, comme impliquant l'incapacité des parents à exercer les obligations civiles auxquelles ils sont tenus [...]

-l'oppose au **placement volontaire**, initié par les représentants légaux et la famille gardienne, dans lequel les parents sont toujours tenus auxdites obligations.

Les prestations restent alors dues aux parents, lorsqu'ils résident en France

sauf cession ou saisie, lorsque la famille tiers supporte seule la charge de l'enfant

sauf évolution vers une situation de recueil au sens de la circulaire (plein transfert de fait et/ou de droit des obligations des parents vers les tiers). Ref. arrêté 24 juillet 1958.

- en déduit que le parrainage ne peut pas être assimilé au recueil.

-ajoute que la branche famille n'a pas à se substituer... même si la collectivité réalise un effort en admettant ces enfants au titre de l'assurance maladie. Les familles d'accueil doivent "apprécier le risque (financier) dans le cadre de l'action humanitaire qu'elles choisissent de mener".

Conclut à l'annulation des deux décisions de la CRA de la CAF d'Aubenas.

Lettre circulaire CNAF

Précise que "si des droits avaient été ouverts à des familles dans cette situation, ceux-ci doivent être interrompus sans qu'il y ait lieu à notification d'indu pour la période antérieure".

Ajoute que s'il peut s'avérer difficile pour l'allocataire de prouver la charge d'un enfant mais que pourtant "la réclamation d'une décision de justice ne doit pas être considérée comme une condition d'ouverture du droit[...] Les jugements rendus en la matière répondent en effet à des situations bien particulières et sont commandées sinon par l'urgence, du moins pour des motifs graves. Il n'est donc pas possible de solliciter un jugement afin d'entériner des situations de fait résultant de simples arrangements familiaux et peu judicieux d'inciter l'allocataire à le faire...il serait même inopportun de le conseiller... certains magistrats s'irritent du fait que des allocataires engagent une procédure dans le seul but de percevoir des prestations familiales...alors même que les circonstances dans lesquelles l'enfant leur a été confié ne peuvent permettre qu'un tel jugement soit rendu".

Circulaire CNAF n°47-90 du 27 août 1990 (Lettre ministérielle P.L.F. n° 209 / 6 / 89 du 20 juillet 1990 au directeur de la CNAF)

Rev. Droit sanit. et soc. 1991, 349

La lettre ministérielle précise la notion de charge, reprend les termes de la lettre du 23 mars 1990

Circulaire (CNAF n°25-90 du 16 mai 1990), explique les raisons de la position qu'elle exprime.

1. Les familles recueillant un enfant peuvent bénéficier des prestations familiales sous réserve que soient remplies les conditions générales d'attribution.

"La condition de charge ne s'entend pas uniquement de la charge financière mais de l'ensemble des responsabilités civiles qui sont exercées par les représentants légaux de l'enfant. En application de la loi, toute situation particulière de garde d'enfant par un tiers doit placer ce dernier en situation équivalant à celle de parents chargés d'enfants".

2. Entre personnes résidant en France les parents demeurent bénéficiaires des allocations, sauf cession ou saisie des prestations lorsque la famille tiers supporte seule la charge de l'enfant, sauf à la famille tiers à devenir allocataire lorsque la situation évolue vers l'abandon et se traduit par un plein transfert permanent de fait et/ou de droit, aux lieu et place des parents, de l'exercice de leurs obligations.

Le parrainage ne peut pas être assimilé au recueil d'un enfant et n'ouvre donc pas droit aux prestations familiales. Les familles d'accueil doivent "apprécier le risque (financier) dans le cadre de l'action humanitaire qu'elles choisissent de mener".

Circ. CNAF n°29-92 du 15 avril 1992 (Lettre ministérielle du 3 février 1992)

Rev. Droit sanit. et soc. 1992, 708

Application de la procédure prévue à l'article L. 151-1 du code de la sécurité sociale. Annulation d'une décision de la commission de recours amiable.

Lettre ministérielle :

L'hébergement provisoire d'un enfant par un tiers résultant d'un accord entre la famille accueillante et la famille de l'enfant (pure convenance personnelle) ne met pas fin aux responsabilités civiles des parents à l'égard de l'enfant ; celui-ci ne peut donc être considéré comme étant à la charge de la famille recueillante. Annule la décision CRA déferée.

La charge "s'entend de l'ensemble des devoirs et obligations dévolus aux représentants légaux de l'enfant dans le cadre du code civil [et] des obligations alimentaires, des devoirs de garde, de surveillance, d'éducation, dans le but de protéger l'enfant dans sa sécurité, sa moralité, sa santé, sa moralité.

Le transfert de charge peut seulement résulter "de l'incapacité constatée des parents, d'exercer leurs obligations [...] ou de leur désintérêt manifeste", au sens de l'article 350 du Code civil (déclaration judiciaire d'abandon).

Circ. CNAF : Remarque que la lettre jointe reprend les termes de la lettre précédente (20 juillet 1990, préc.).

Souligne "qu'un acte librement consenti entre deux familles pour convenances personnelles, ne permet pas un transfert total de la charge d'un enfant".

Lettre ministérielle, Bureau P.F.L., AF/FG n°275, G, 92 du 21 Août 1992

La lettre confirme une décision prise par la Commission de recours amiable de Maubeuge et considère qu'il est établi que des grands-parents assument la charge effective et permanente des leurs petits-enfants au sens de la circulaire du 11 juillet 1978 en ce qu'elle exige, outre un aspect financier, la responsabilité éducative et affective de l'enfant.

Lettre CNAF au directeur de la CAF d'Evreux

Prestations familiales-Charge d'enfant (Précisions sur la circulaire n°47-90 du 27/08/1990)

Lorsque des parents exercent en commun l'autorité parentale mais qu'ils confient l'enfant à la grand-mère, ils doivent s'accorder pour savoir lequel d'entre eux deux va percevoir les prestations familiales. Une saisie ou une cession des prestations peut être envisagée (art. L. 553-4 CSS) mais difficilement dans la mesure où l'on est en présence de deux particuliers (difficultés pour prouver les frais engagés). En revanche, selon l'article R. 513-2 CSS, on pourrait envisager que les prestations soient versées à la grand-mère après décision du conseil d'Administration et enquête sociale mais cette procédure est fort peu utilisée.

Circ. CNAF n°77-92 du 30 novembre 1992 (Lettre ministérielle du 21 août 1992)

Application de la procédure prévue à l'article L. 151-1 du code de la sécurité sociale. Annulation d'une décision de la commission de recours amiable.

Lettre ministérielle : Après enquête sociale, il paraît justifié de considérer qu'un grand-père assure la charge effective et permanente de ses deux petits-enfants dans la mesure où il assume les frais d'entretien et la responsabilité éducative et affective de l'enfant, sans qu'il soit utile de recourir à un jugement (Circulaire n°54 SS et DAS n°7053 du 11/07/1978). Confirme la décision de la CRA.

Circ. CNAF : Renvoie à la circ.n°29 du 15 avril 1992 (préc.) pour préciser qu'elle ne la remet pas en cause.

Préservation essentielle des droits des parents allocataires, y compris lorsque l'enfant est chez un tiers, sauf situation grave tels que incarcération, hospitalisation de longue durée, décès, disparition, ou menace pour l'enfant, qui peuvent seuls justifier un transfert de charge (sinon, arrangement familial). dans ce cadre, l'existence d'un

jugement est en soi insuffisante. Ce n'est qu'un élément de preuve, qui ne préjuge en rien de l'appréciation des CAF. La décision leur appartient.

les notions d'attributaires, ou de cession et saisissabilité des PF permettent de préserver les droits des tiers.

Lettre ministérielle du 17 novembre 1992/Circ. CNAF n°79-92 du 28 décembre 1992

Impossibilité d'accorder les prestations familiales aux familles qui accueillent des enfants bosniaques

Il s'agit d'enfants bosniaques placés seuls ou avec l'un de leurs parents, par des associations, dans des familles françaises. Il n'y a pas transfert au tiers accueillant de l'ensemble des responsabilités civiles. Les parents accueillis en France pourront demander la qualité d'allocataire dès qu'ils disposeront d'un titre de séjour régulier.

Fax CNAF (PF) du 23 mars 1993 à la CAF de Valenciennes

L'existence d'un jugement (la lettre CNAF ne précisant pas lequel) ne permet pas de rejeter catégoriquement l'existence d'un simple arrangement familial et ne confère donc pas automatiquement au tiers recueillant la qualité d'allocataire. Il faut connaître les raisons pour lesquelles l'enfant a été confié aux tiers.

Fax CNAF (PF) du 2 juillet 1993 aux Caisses d'allocations familiales

Contradiction entre suivi législatif-ASF et suivi législatif-CGOD sur la notion d'enfant à charge

Le jugement prononçant la délégation de l'autorité parentale est un élément de preuve capital pour apprécier si l'enfant est à charge du demandeur. Les CAF peuvent apprécier cependant si l'enfant est véritablement à charge en cas de "doute majeur".

Fax CNAF (PF) du 23 juillet 1993 à la CAF de Perpignan

Un jugement rendu sur la base de l'article 350 du Code civil peut constituer la preuve du transfert de la charge de l'enfant mais la CAF se réserve le droit d'apprécier chaque situation au cas par cas, et cela même si le jugement mentionne que la CAF doit dorénavant verser les prestations familiales au tiers recueillant.

Circ. CNAF n°CI 51 du 9 novembre 1993, Lettre ministérielle du 27 mars 1993

Accueil d'enfants yougoslaves par des familles françaises

Enfants yougoslaves arrivés en France avec leur mère, laquelle est repartie en laissant ses deux enfants à la charge d'une famille d'accueil. Les demandeurs ont obtenu une délégation d'autorité parentale. Le jugement précise que "une délégation de l'autorité parentale aura l'avantage de clarifier la situation sur le plan juridique et permettra aux

époux de bénéficier du soutien financier minimum correspondant aux aides publiques auxquelles ils pourront prétendre".

La CAF refuse le versement des prestations en se référant à la situation comparable des enfants roumains, la DDASS du Tarn et Garonne demande par lettre son avis au directeur de la population et des migrations (Bureau des réfugiés, ministère des affaires sociales). Il reçoit une réponse de la direction de la sécurité sociale, sous direction de la famille.

La condition de charge posée par la loi comprend l'ensemble des devoirs et obligations dévolus aux représentants légaux [...] Outre les attributs de l'autorité parentale, cela concerne "l'ensemble des responsabilités morales et matérielles mises à la charge des parents".

La notion de recueil implique un plein transfert, non limité dans le temps, résultant de l'incapacité constatée des parents d'exercer leurs obligations ou de leur désintérêt manifeste pour l'enfant conduisant à son abandon.

"Les délégataires pour une durée limitée de l'autorité parentale ne sont pas pour autant investis de l'ensemble des responsabilités dévolues aux parents de l'enfant dont les liens juridiques avec la familles d'origine sont maintenus. le droit aux prestations familiales ne peut donc être envisagé en leur faveur".

4. Situation de l'enfant devenu allocataire

rien

5. Erreur de la caisse

rien

6. Condition de résidence en France

Règlement CEE n°3427/89 du 30 octobre 1989, Lettre ministérielle D. SS/DCI n°1 du 19 mars 1990 relative au service des prestations familiales aux travailleurs salariés ou non salariés qui exercent leur activité en France et dont les membres de la famille résident sur le territoire d'un autre Etat membre

Prestations familiales. Versement à l'intérieur de la CEE, **Rev. Droit sanit. et soc.** 1990, 763.

Un travailleur salarié ou non ou un chômeur indemnisé dont la famille réside dans un autre Etat membre a droit à l'ensemble des prestations prévues par l'Etat où il exerce son activité. Les membres de la famille sont considérés comme vivant fictivement avec le travailleur. En France, l'allocation pour jeune enfant est exclue du règlement ainsi que les allocations logement, l'allocation de garde d'enfant à domicile et l'allocation parentale d'éducation. Dans les autres cas, l'éloignement géographique ne signifiera pas

forcément qu'il n'y a pas d'enfant à charge. Pour les conditions d'isolement de l'API et de l'ASF, le simple éloignement géographique ne suffira pas à établir l'isolement.

Circ. DSS/DCI n°91-35 du 14 mai 1991

Prestations familiales aux travailleurs salariés ou non salariés qui exercent leur activité en France et dont les membres de la famille résident sur le territoire d'un autre Etat membre (Rev. Droit sanit. et soc. 1991, 675)

Suite à la lettre ministérielle du 19 mars 1990, cette circulaire vient préciser la notion d'enfant à charge : « Enfant dont la filiation est établie à l'égard du travailleur sans que celui-ci soit déchu de ses droits d'autorité parentale, et dont il assure la charge financière par le versement d'une pension alimentaire ».

7. Contenu de la notion de charge effective et permanente

Rien

4. RÉPONSES MINISTÉRIELLES

1. Partage des enfants entre père et mère

Parents séparés-Attribution des prestations familiales-Condition de charge effective et permanente, *Guide CAF*, 1993 (2ème trimestre), Allocataire, C2 et C3(F)

Réponse du secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés à la question n°67453 de M. Etienne Pinte, J.O. Débats A.N., 29 mars 1993

Une seule personne peut être nommée allocataire au titre d'un même enfant. Aucune disposition dérogatoire n'existe en cas de divorce ou de séparation tant pour le calcul des ressources que pour la détermination du nombre d'enfants à charge.

La question de la garde alternée

Détermination de l'allocataire-Couples divorcés ayant la garde alternée des enfants-Liberté d'appréciation des caisses, *Guide CAF*, 1982 (4ème trimestre), Allocataires C4(F)

Réponse du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale à la question n°16152 de M. Marcel Garrouste, J.O. Débats A.N., 18 octobre 1982

En cas de divorce, un seul des parents peut être désigné allocataire même si il s'agit d'une situation de garde alternée. Le versement d'une pension alimentaire n'intervient en aucun cas dans la désignation de l'allocataire. On peut envisager deux solutions : soit un seul des parents est désigné allocataire, à charge pour celui-ci de reverser à l'autre une

partie des prestations correspondant à la période où l'enfant ne se trouve pas à son foyer, soit on peut mettre en place un calendrier désignant quel parent est allocataire pour chaque période. Ces deux solutions sont préconisées avec comme objectif d'éviter toute interruption dans le versement des prestations.

Conjoints divorcés ayant la garde alternée des enfants-Partage de la qualité d'allocataire, *Guide CAF*, 1983 (2eme trimestre), Allocataires, C1 et C2(F)

Réponse du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale à la question n°25891 de M. Gérard Chasseguet, J.O. Débats A.N., 14 mars 1983

En cas de divorce, l'allocataire est celui au foyer duquel vit l'enfant (Décret du 12/12/1946). En cas de garde alternée, on peut envisager deux solutions : soit un seul des parents est désigné allocataire, à charge pour celui-ci de reverser à l'autre une partie des prestations correspondant à la période où l'enfant ne se trouve pas à son foyer, soit on peut mettre en place un calendrier désignant quel parent est allocataire pour chaque période. Ces situations devront être examinées au cas par cas.

Conjoints divorcés-Garde alternée des enfants-Allocataire unique, *Guide CAF*, 1984 (1er trimestre, Allocataires, C1(F)

Réponse du secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationales, chargée de la famille, de la population et des travailleurs immigrés, à la question n°37068 du 29 août 1983 de M. Pierre Jagoret, J.O. Débats A.N., 19 décembre 1983

Principe d'unicité du foyer des enfants : en cas de garde alternée, il est difficile d'évaluer le droit aux prestations familiales lorsque celles-ci sont soumises à des conditions de ressources. Une étude est en cours afin de trouver des solutions adaptées à ces situations nouvelles.

Parents divorcés-Garde conjointe-Paiement à chacun des parents (non)-Allocataire désigné par les parents, *Guide CAF*, 1990 (2eme trimestre), Allocataires, C3(F)

Réponse de Madame le secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale à la question n°19576 de M. Georges Marchais, J.O. Débats A.N., 5 mars 1989

En cas de divorce, un seul parent peut être désigné allocataire. En cas de garde conjointe (alternative), les prestations ne peuvent être versées aux deux parents afin de ne pas défavoriser les couples non divorcés. Les parents devront donc trouver un accord pour désigner qui conservera la qualité d'allocataire et comment seront réparties les prestations.

La question du partage de la fratrie

Conjoints divorcés- remariage de l'un et naissance d'un nouvel enfant - pas de paiement d'allocations familiales car pas allocataire des deux premiers enfants.

Réponse de Madame le Ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale à la question n°59195 de M. Robert-André Vivien, J.O. Débats A.N. 19 novembre 1984

Question : cas d'un père qui verse une pension alimentaire pour ses deux enfants à la garde de leur mère à la suite du divorce. Il fonde un nouveau foyer où naît un enfant. Ce troisième enfant ne lui ouvre aucun droit aux allocations familiales. Ne devrait-il pas recevoir des AF pour ce troisième enfant ?

La notion de charge effective et permanente s'entend non seulement de la charge financière mais aussi pleinement éducative et affective. Les allocations familiales sont attribuées à compter du deuxième enfant à charge et il paraît difficile de déroger à l'ensemble de ces dispositions au motif que les frais supportés pour d'autres enfants qui, au sens de la législation des prestations familiales, ne peuvent être considérés comme à la charge du parent non allocataire. Il peut d'ailleurs bénéficier d'autres prestations familiales au titre de son nouvel enfant dans son nouveau foyer.

Versement des prestations familiales après divorce

Question écrite 13 octobre 1989, J. O. Débats A. N., 22 janvier 1990

Rev. Droit sanit. et soc. 1991, 121, obs. Monéger

Lorsque les enfants ne sont pas tous confiés au même parent après un divorce, on conserve la règle selon laquelle il ne peut y avoir qu'un seul allocataire pour un même enfant. La seule solution pour le parent qui ne perçoit pas de prestations est de demander une révision des termes du divorce. On pourrait envisager de rattacher fictivement l'ensemble des enfants à la mère (qui a la garde de 3 enfants sur 4) et de lui verser l'ensemble des prestations afin qu'elle puisse elle-même en reverser une partie à son ex-mari ou plutôt diminuer la pension alimentaire que doit lui verser celui-ci.

Prestations familiales-Allocations familiales-Conditions d'attribution-Parents séparés ayant chacun la garde d'un enfant

Réponse à la question n°3719 du 2 juillet 1993 de Mme Martine David, J.O. A.N., n°64, 11 octobre 1993, Journal du Droit des jeunes, n°129, Novembre 1993

A l'issue d'un divorce, chacun des parents a un enfant à charge : aucun d'entre eux ne peut percevoir de prestations familiales alors qu'ils en percevaient auparavant. Ils ne peuvent effectivement percevoir d'allocations familiales étant donné le principe de l'unicité du foyer et de l'allocataire pour un même enfant mais ils peuvent percevoir les grandes prestations d'entretien telles que l'allocation logement, l'ASF...

2. Enfants placés

Enfants placés à l'aide sociale à l'enfance-Versement des prestations à ce service-Dérogation et versement aux parents sous certaines conditions, *Guide CAF*, 1987 (4^{ème} trimestre), Allocataires, C16 et C17(F)

Réponse du ministre des affaires sociales et de l'emploi à la question n°28283 de M. Jacques Legendre, J.O. Débats A.N., 28 septembre 1987

Lorsqu'un enfant est placé à l'ASE, c'est ce service qui reçoit les prestations familiales afférentes à cet enfant mais le magistrat ou le Président du conseil général peuvent décider le maintien de ces prestations à la famille afin de favoriser un retour de l'enfant parmi elle. Les situations seront examinées au cas par cas et l'organisme débiteur devra exercer un contrôle de la manière dont les prestations sont dépensées par la famille.

3. Les "arrangements familiaux"

Allocataires-Critères d'ouverture des droits-Charge effective des enfants (oui)-Statut matrimonial (non), *Guide CAF*, 1985 (1^{er} trimestre), Allocataires, C1(F)

Réponse du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale à la question n°47777 de M. Jean-Louis Masson, J.O. Débats A.N., 7 janvier 1985

Les allocataires ont les mêmes droits quel que soit leur statut matrimonial (couples légitimes, illégitimes ou sans lien de parenté). L'appréciation des droits de chacun se fait sur la notion de charge effective et permanente d'enfant.

Condition de charge effective et permanente-Tiers recueillant (oui)-Placement temporaire (non), *Guide CAF*, 1990 (1^{er} trimestre), Allocataires, C1(F)

Réponse du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale à la question n°17450 de M. Gérard Léonard, J.O. Débats A.N., 4 décembre 1989

Pour que l'on puisse considérer qu'une personne assure la charge effective et permanente d'un enfant, elle doit non seulement assumer la charge financière mais également les responsabilités parentales énoncées dans le code civil c'est-à-dire que l'enfant doit avoir été abandonné ou bien que ses parents sont décédés, disparus, hospitalisés ou incarcérés. L'enfant n'est pas à charge lorsque le recueil résulte d'un placement temporaire découlant de l'initiative privée et organisé par les familles (recueil d'enfants étrangers), "sous peine de détourner fondamentalement de leur sens les conditions légales que sont la charge d'enfant et la *résidence en France des parents*" (souligné par nous).

4. Situation de l'enfant devenu allocataire

rien

5. Erreur de la caisse

rien

6. Condition de résidence en France

rien

7. Contenu de la notion de charge effective et permanente

rien

CHAPITRE 2 - ENFANT À CHARGE, ANALYSE

Le recours à la notion de personne à charge est relativement fréquent en droit social. La notion est utilisée au titre des prestations familiales dans l'article L. 512-1 du Code de la sécurité sociale qui prévoit le versement des prestations familiales à toute personne « ayant un ou plusieurs enfants à charge ». Elle est également utilisée au titre de l'assurance maladie. L'article L. 313-3 assimile tous les enfants « à la charge de l'assuré ou de son conjoint », qu'ils soient légitimes, naturels, reconnus ou non, adoptifs, pupilles de la nation dont l'assuré est tuteur, ou enfants recueillis, au titre des personnes susceptibles d'être rattachées à un assuré social. La notion est également utilisée par le droit fiscal, à travers celle d'« enfant recueilli ». Elle permet au contribuable d'inclure dans sa déclaration en vue de l'impôt sur le revenu, au titre du quotient familial, le ou les enfants « qu'il a recueillis à son propre foyer »¹, dès lors qu'il réside habituellement avec le contribuable, et que celui-ci en assume les besoins matériel, intellectuel et moral. Les enfants à charge permettent encore de diminuer la valeur locative de l'habitation principale de la famille, d'après laquelle est calculée la taxe d'habitation².

La notion de personne à charge « est dans un certain rapport avec la notion de parenté ; elle se juxtapose ou elle se superpose à elle »³. Selon qu'elle se juxtapose ou se superpose à la notion de parenté, la notion de personne à charge joue « un rôle extensif » ou au contraire un « rôle filtrant ». En effet, lorsqu'elle se juxtapose à la notion de parenté, la notion de personne à charge joue un rôle extensif : le droit considéré existe dès lors qu'il y a ou bien un lien de parenté ou bien une prise en charge ; dans le cas contraire, le droit considéré existe seulement si le lien de parenté est matérialisé par une prise en charge. Ainsi « le droit de la sécurité sociale peut simplement exiger qu'aux liens familiaux [...] s'ajoute la qualité de personne à charge[...] », ou bien « la famille prise en considération par le droit de la sécurité sociale peut se voir conférer une autonomie conceptuelle plus marquée lorsque ce droit attache des *effets juridiques* à de seuls liens *économiques* »⁴.

En fait, les textes qui utilisent la notion de personne à charge sur un mode restrictif sont plus rares que ceux qui utilisent cette notion pour étendre le domaine d'application du droit.

¹Article 196 du Code général des impôts

²Articles 1409 et 1411 - I du Code général des impôts.

³J. Carbonnier, Droit civil, La famille, les incapacités, PUF, 13ème éd. 1989 p. 588.

⁴Voir aussi J.J. Dupeyroux, Droit de la Sécurité Sociale, Dalloz, 9ème éd. 1984, p. 227.

C'est clair s'agissant de l'assurance maladie : il s'agit là d'une extension. Les règles de l'assurance maladie étendent le bénéfice de l'assurance lorsqu'elles prévoient que peuvent être « ayant-droit » de l'assuré principal, outre l'époux, la personne qui vit maritalement avec l'assuré lorsqu'elle est à sa charge effective, totale et permanente¹, étant entendu que la preuve de la cohabitation et celle de la dépendance économique peuvent être apportées par une déclaration sur l'honneur². Il en est de même lorsque les textes accordent la qualité d'ayant-droit à la personne "qui vit [...] avec un assuré social, et se trouve à sa charge effective, totale et permanente [...]"³. Sont également ayants-droit d'un assuré social ses enfants légitimes, naturels « reconnus ou non » ou adoptés et les enfants qu'il a simplement recueillis. En outre et contrairement aux règles d'attribution des prestations familiales, le texte relatif à l'assurance maladie prévoit que le seul lien de filiation permet le rattachement à un assuré social, indépendamment d'une prise en charge quotidienne de l'enfant : l'enfant de parents séparés conserve toujours une vocation à être rattaché à l'autre parent, lorsque celui chez qui il réside habituellement n'est plus assuré. Cette différence de régime est logique : il est possible que le parent "gardien" ne soit plus assuré social du fait de sa situation professionnelle. En revanche, l'accès aux prestations familiales ne dépend que de la prise en charge d'un ou plusieurs enfants : le parent « gardien » peut dans tous les cas prétendre au versement des prestations familiales.

L'extension du domaine d'application est beaucoup moins nette aujourd'hui s'agissant des prestations familiales. L'étude des pratiques montre que les caisses d'allocations familiales donnent parfois à la notion d'enfant à charge un « rôle filtrant », alors que les textes ont manifestement voulu lui donner un « rôle extensif ». Il ne s'agit que de pratiques en ce qu'elles ne sont sanctionnées par aucun texte ayant une valeur juridique propre. Mais il semble pourtant possible de généraliser les observations effectuées à l'ensemble des caisses : ces pratiques sont aujourd'hui présentées comme l'expression d'une règle obligatoire par les agents des caisses eux-mêmes, notamment parce qu'elles se fondent sur les lettres circulaires de la Caisse nationale d'allocations familiales, qui elle-même transmet les circulaires émanant du pouvoir de tutelle. Ces pratiques ont donc valeur de règle obligatoire tant à l'égard des allocataires qu'à l'égard de certains agents des caisses.

¹ Article L. 161-14 du Code de la sécurité sociale.

² Une lettre ministérielle du 1er août 1978 indiquait même que la preuve de la dépendance économique doit être déduite de la seule preuve de la cohabitation, laquelle est apportée par une déclaration sur l'honneur.

³ Article L. 161-14 C. al. 2 C. séc. soc., issu de l'article 78 de la loi du 27 janvier 1994. La disposition intéresse directement les homosexuels, et défait la jurisprudence de la Cour de cassation, en ne reprenant pas l'exigence de vie maritale.

L'analyse des traces écrites (textes en vigueur, jurisprudence, lettres circulaires ou même réponses ministérielles) et celle de nombreux entretiens, parfois contradictoires, permet de présenter un état de la situation.

Cet état n'est ni exhaustif, ni définitif.

Il n'est pas exhaustif : les caisses sont confrontées au fait brut, et doivent apprécier au cas par cas l'application de la règle. La recherche entreprise avait pour ambition de partir des faits afin de donner une image plus proche de la réalité, avant de restituer une analyse de la situation. Cette démarche fait courir le risque de ne pas avoir recensé l'ensemble des pratiques possibles.

Il n'est pas définitif : la mise en œuvre du critère d'enfant à charge est en pleine évolution. C'est devenu un sujet sensible, d'autant plus délicat à manier que sa complexité donne aux acteurs qui la maîtrisent une plus grande marge de manœuvre. Au-delà de cette complexité, d'autres aspirent à une mise en forme des solutions dégagées, sinon à un retour vers des solutions à la fois plus traditionnelles et plus claires.

Afin de présenter plus clairement l'ensemble d'une question relativement touffue, il a paru utile d'exposer le plus simple avant d'aborder le plus complexe. Il sera donc exposé d'abord les textes en vigueur, ensuite leur interprétation dans la jurisprudence publiée, en troisième lieu leur interprétation par les praticiens.

LES TEXTES EN VIGUEUR

Les multiples lettres ministérielles et circulaires CNAF ne sont pas traitées au titre des textes en vigueur. D'un point de vue strictement juridique, il est évident que ces documents ne sont pas à proprement parler des textes. Ils n'ont pas de force obligatoire à l'égard des citoyens, même s'ils en ont de fait dans l'institution.

Dans le même temps, ces documents expriment bien l'évolution des pratiques, ne serait-ce qu'en raison de leur extrême soumission aux faits d'espèce. En effet, les lettres ministérielles qui intéressent cette étude sont le plus souvent des réponses au cas par cas, élaborées au titre de l'exercice du pouvoir de tutelle sur les décisions des commissions de recours amiable, et les circulaires de la CNAF qui les accompagnent. Ces dernières reprennent souvent l'essentiel de la lettre et font valoir si la solution retenue est d'application générale ou doit au contraire être d'application stricte. Il peut également s'agir de lettres destinées à faire le point de la situation, à la suite notamment d'une décision individuelle qui fait office de cas d'espèce et à partir duquel une

"doctrine" d'application générale semble pouvoir se dessiner, ou au contraire d'une lettre qui permet de replacer le cas d'espèce dans une doctrine plus générale. En dehors de la multitude des lettres et circulaires, il reste relativement peu de textes applicables, issus de l'évolution du droit des prestations familiales.

A l'origine, le droit des prestations familiales a été construit à partir du modèle de la famille traditionnelle et permettait le versement d'allocations au représentant de la famille exerçant une activité professionnelle (le père). L'autre (la mère) pouvait éventuellement devenir attributaire lorsque la conduite du père risquait de priver l'enfant du bénéfice des prestations familiales, ou encore lorsqu'il avait été condamné pénalement¹. En présence d'un attributaire, le bénéfice des prestations continuait pourtant à dépendre de l'allocataire, s'agissant notamment de la détermination du régime de sécurité sociale de rattachement, bien que le versement soit effectué entre les mains de l'attributaire, supposé avoir pris les enfants à sa charge devant l'échec du père.

Depuis la loi du 4 juillet 1975, l'activité professionnelle n'est plus une condition nécessaire pour obtenir la qualité d'allocataire : le droit aux prestations est dorénavant ouvert du chef de celui qui assure la charge effective et permanente des enfants en cause. La disparition de la condition d'une activité professionnelle a laissé comme seules conditions générales d'accès aux prestations familiales l'obligation de résider régulièrement en France et celle d'assumer la charge du ou des enfants pour lesquels l'allocataire demande les prestations.

L'article L. 512-1 du Code de la sécurité sociale, premier des textes qui déterminent le « Champ d'application »² des prestations, est clair : « Toute personne française ou étrangère résidant en France, ayant à sa charge un ou plusieurs enfants résidant en France, bénéficie pour ces enfants des prestations familiales dans les conditions prévues par le présent livre »³. L'expression « ces enfants » ne laisse aucun doute. Elle renvoie explicitement à tous les enfants pris en charge : les prestations familiales ne sont pas réservées aux personnes ayant leurs propres enfants à charge. Le texte vise toute personne qui a pris un enfant à sa charge, sans en préciser la cause.

¹ Les cas de versement des prestations familiales à un tiers attributaire étaient limitativement énumérés par le décret du 10 décembre 1946, modifié par la loi du 4 juillet 1975 de généralisation de la sécurité sociale.

² Les « Prestations familiales et Prestations assimilées » constituent le livre V du Code de la sécurité sociale, dont le titre premier, « Champ d'application, Généralités », contient la liste des prestations (chapitre 1, article unique), le champ d'application (chapitre 2, article L. 512-1 à L. 512-6), les règles d'allocation et d'attribution des prestations (chapitre 3, article L. 513-1 unique), puis un chapitre 4 vide de tout contenu.

³ Les textes spécifiques à chacune des prestations familiales ne sont pas plus restrictifs. Sur ce point, supra, Ensemble des documents écrits recensés..

L'analyse est confirmée par l'article L. 513-1 du Code de la sécurité sociale, article unique au chapitre des Règles d'attribution et d'allocation des prestations familiales : « les prestations familiales sont, sous réserve des règles particulières à chaque prestation, dues à la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant ». Le texte évite soigneusement d'utiliser le terme de « parent » lui préférant les termes de « personne physique » ; toute personne physique peut demander des prestations familiales pour l'enfant dont elle s'occupe, indépendamment de tout lien de droit.

En même temps, la teneur de cet article isolé rappelle implicitement que les textes de valeur législative du code ne s'arrêtent plus à la distinction entre allocataires et attributaires : la personne physique qui assume la charge d'un ou plusieurs enfants est à la fois le bénéficiaire des prestations (article L 512-1) et celui à qui elles sont dues (article L 513-1). Cette concentration de la qualité d'allocataire et de la qualité attributaire sur la même tête emporte une conséquence importante : elle interdit en principe aux caisses d'apprécier les droits aux prestations pour l'ensemble de la fratrie, du chef d'un seul allocataire, avant de les reverser au prorata lorsque la fratrie est séparée, notamment à la suite de la séparation des parents. En effet chacun, parent ou tiers, a vocation à être allocataire pour les enfants dont il assume directement la charge. C'est donc au regard de son propre foyer que les prestations familiales seront appréciées, indépendamment de l'existence d'autres enfants pris en charge dans un autre foyer. La considération est importante si l'on veut bien considérer que certaines prestations ne sont versées qu'à partir d'un nombre minimum d'enfants (2 ou 3), ou encore au regard de la condition de résidence en France ou de l'éventuelle condition de ressources, qui s'apprécie nécessairement du chef de l'allocataire.

Le recours à la notion d'enfant à charge emporte pour l'essentiel peu d'incidences pratiques, la plupart des allocataires étant à la fois ceux qui ont le ou les enfants à charge et leurs véritables parents. Il y a très souvent concordance entre charge de fait et lien juridique. Cette concordance justifie d'ailleurs que les Caisses d'allocations familiales présument la condition de charge remplie lorsque l'enfant en cause est enfant du demandeur au sens du droit de la filiation : en l'absence de contestation d'un tiers, ou d'informations contradictoires, il n'y a pas lieu à vérification de la prise en charge effective de l'enfant par son parent demandeur de prestations. Mais la généralisation du versement des prestations familiales à laquelle aboutit la notion d'enfant a une portée symbolique forte. Le recours à la notion d'enfant à charge permet de s'assurer que tout enfant pourra prétendre au versement des prestations correspondant à la situation familiale ou à la situation de fortune du foyer qui l'abrite. C'est une considération

extrêmement importante dans une période où les droits de l'enfant sont si souvent présentés comme la justification des réformes opérées en matière familiale. D'un point de vue plus pragmatique, il faut admettre que s'il n'est plus possible de faire masse des enfants d'une même fratrie pour calculer les droits du parent allocataire, en revanche il est devenu possible de faire masse des enfants accueillis dans un même foyer pour apprécier les prestations dues à "la personne physique" ayant "ces" enfants à charge. C'est au moins ce qui se passe s'agissant des familles recomposées.

Une lecture classique des articles L. 512-1 et L. 513-1 du Code de la sécurité sociale conduit donc à conclure que la prise en charge d'un enfant donne certainement la qualité d'allocataire au demandeur, indépendamment de la qualification juridique de leurs relations et sans qu'il soit besoin de recourir à la notion résiduelle d'attributaire. Cette lecture est toujours celle de la cour de cassation, souvent celle des cours d'appel. Elle est beaucoup plus difficilement admise par les juridictions du premier degré, qui relaient en cela la position des caisses d'allocations familiales, elle-même reflet des multiples circulaires de la CNAF et lettres ministérielles émises sur le sujet.

L'APPLICATION DU CRITÈRE D'ENFANT À CHARGE DANS LES DÉCISIONS PUBLIÉES

A travers les décisions qu'il a été possible de rassembler au cours de cette recherche, il apparaît à l'évidence que la jurisprudence publiée ne se reflète pas dans les décisions prises par l'ensemble des juridictions, y compris par certaines décisions d'appel, pas plus qu'elle ne se reflète dans les décisions prises tant dans les caisses d'allocations familiales qu'au sein du ministère de tutelle. Si la lecture des décisions confirme que les juridictions supérieures partagent le plus souvent une même interprétation des textes, en revanche, la jurisprudence des tribunaux est beaucoup plus proche de la position des praticiens.

En outre, les décisions rassemblées permettent de suivre l'ensemble du processus des affaires en cause, de la décision de la CRA aux décisions judiciaires qu'elle suscite en passant par l'exercice du pouvoir d'annulation du ministère ou par le contrôle du tribunal administratif sur l'exercice de ce pouvoir d'annulation. C'est donc le moyen de retracer les différentes solutions proposées par les différents acteurs. C'est la raison pour laquelle, même si certaines de ces décisions ne sont que l'appréciation "orthodoxe" des textes, conforme aux décisions publiées, elles seront présentées au titre de l'application de critère de charge d'enfant au travers des pratiques.

Les rares décisions publiées sont des décisions rendues par la Cour de cassation. Invariablement, la cour affirme et réaffirme que la seule exigence des textes est la

réalité d'une prise en charge effective et permanente de l'enfant pour lequel il est demandé des prestations familiales.

La rareté des décisions prises sur ce point par la Cour de cassation s'explique. Il n'est pas facile de mettre en cause les décisions des caisses d'allocations familiales, marquées du sceau de la légitimité propre à des organismes dont le rôle essentiel est de distribuer des ressources -donc *a priori* favorables aux administrés- et qui apparaissent comme relevant du pouvoir public.

S'agissant spécialement des contestations sur les modalités de mise en œuvre du critère d'enfant à charge, celles-ci sont souvent opposées à des demandeurs étrangers, qui peuvent trouver des obstacles d'ordre culturel à une action judiciaire, ne serait-ce que l'obstacle de la langue.

En outre, l'accès à la justice est encore compliqué par la saisine préalable et obligatoire de la Commission de recours amiable de la Caisse. Comme cette étude le montre, la Commission donne très habituellement raison à ses propres instances. Dans l'hypothèse d'une décision défavorable à l'allocataire, cas le plus fréquent, il devra encore décider de porter son recours devant le tribunal. L'étude des résultats obtenus sur l'ensemble des décisions rendues par les juridictions de Lyon et de Grenoble permet de penser qu'il a alors bien peu de chance d'obtenir gain de cause : sur les 663 décisions rendues en 1992 par les tribunaux des affaires de sécurité sociale de Lyon et Grenoble, 12 ont donné gain de cause à l'allocataire¹. La suite de ce rapport montrera qu'il ne faudrait pas en déduire hâtivement que les demandes des allocataires ne sont pas fondées. Il est parfois possible que les décisions du TASS se conforment sans raisons juridiques suffisantes aux moyens de la caisse. En outre, le processus judiciaire est parfois perturbé par le mode de calcul du taux d'appel retenu dans les TASS, qui exclut de la voie de l'appel tous les demandeurs dont la dette initiale était à l'origine supérieure à 13 000 francs mais dont le montant a été réduit en deçà de 13 000 F. par suite des retenues opérées par la caisse sur les prestations en cours². Dans toutes ces hypothèses, seule le voie de la cassation reste ouverte. La complexité de la procédure, sa lenteur, son coût réel ou supposé en limitent l'exercice. Enfin, la position des caisses sur le terrain de l'enfant à charge apparaît de plus en plus tant à l'égard des allocataires qu'à l'égard des agents, comme une règle obligatoire qui s'impose à chacun et qu'il est donc inutile de contester.

Les seules décisions publiées, essentiellement des décisions de la cour de cassation, sont donc insuffisantes pour traduire l'ensemble du contentieux. Elles permettent

¹2 sur les 482 décisions rendues à Lyon et 10 sur les 181 décisions rendues à Grenoble, soit respectivement un taux de 0,4% et 5,2%.

²Sur toutes ces questions, voir supra, L'environnement juridique de la mise en œuvre contentieuse des critères de fait.

cependant de connaître quelle est la lecture que la cour suprême fait des textes en cause. Elles fournissent l'interprétation juridiquement orthodoxe des textes, et pour ce faire, elles reviennent sur deux points principaux : la détermination du contenu de la notion de charge effective et permanente et l'affirmation jamais démentie que la prise en charge d'un enfant doit suffire pour déterminer l'octroi de prestations familiales. La cour avait également pu considérer que le cumul de la qualité d'allocataire avec celle d'enfant à charge était possible. La loi est intervenue depuis pour s'y opposer.

Le cumul de la qualité d'enfant à charge et de la qualité d'allocataire

"Vu des caisses", il est constant que le cumul de la qualité d'allocataire, percevant des prestations pour ses propres enfants, et de la qualité d'enfant à charge ouvrant droit à d'autres prestations familiales est impossible.

La question s'est posée essentiellement s'agissant de l'API. L'article R. 524-2 alinéa 2 du Code de la sécurité sociale prévoit expressément que la charge effective et permanente de l'enfant ne cesse pas lorsque le parent isolé vit dans sa famille. Les caisses en ont déduit qu'une mère célibataire résidant chez ses propres parents pourrait percevoir l'API, quelle que soit la participation des grands-parents à l'entretien de leurs petits-enfants. Elles retirent corrélativement aux grands-parents les prestations familiales qui leur étaient versées du fait de la jeune mère : la jeune mère n'est plus considérée comme étant à la charge de ses parents ; elle ne peut donc plus leur permettre de bénéficier des prestations familiales.

L'interprétation est peut-être un peu rapide : la précision selon laquelle la condition de charge effective et permanente est toujours remplie pourrait simplement signifier que la mère peut demander l'ensemble des prestations familiales correspondant à sa situation, et le texte ne présumerait pas pour autant que la mère reste *seule* à assumer la charge de son enfant, condition pourtant imposée par l'article L. 524-1 instituant l'API. Cette nouvelle interprétation des textes permettrait de tenir compte de la participation effective des grands-parents à l'entretien de leur enfant et de leur petit enfant dans le calcul de l'allocation. Ce serait un moyen de prendre en compte la grande différence de situation qui existe entre une mère isolée qui doit, réellement seule, faire face à son entretien et à celui de son enfant, y compris aux dépenses de logement, et un jeune parent qui est accueilli chez ses propres parents avec son enfant.

Quoiqu'il en soit, les qualités d'enfant à charge et d'allocataire sont considérées comme antinomiques. cela conduit par exemple à l'annulation de la décision d'une commission de recours amiable ayant admis que les parents d'une jeune mère pouvaient conserver le montant des prestations versées du fait de cette « enfant » jusqu'à la date de sa

déclaration de grossesse (en août 1989), alors que la qualité d'allocataire avait été reconnue à la jeune mère dès le mois de mai, au titre du versement de l'allocation pour jeune enfant¹.

L'antinomie n'est pourtant pas nécessaire². C'est ce qu'avait déduit des textes la Cour de cassation dans un arrêt du 19 mai 1994³, considérant que la perception de l'API n'entraîne pas pour son bénéficiaire la qualité d'enfant à charge. Ses parents qui avaient deux enfants à leur foyer, dont la bénéficiaire de l'API, devaient donc continuer à percevoir les allocations familiales dès lors que les conditions relatives à l'âge des enfants étaient remplies.

La loi du 4 février 1995⁴ y a mis bon ordre en posant expressément le principe du non cumul de la qualité d'allocataire et de celle d'enfant à charge.

Le contenu de la notion de charge effective et permanente

« La réalité de la charge matérielle demeure [...] la pierre angulaire de la notion d'enfant à charge », même si des considérations éducatives ou affectives sont susceptibles de concurrencer les données purement financières⁵. La prise en charge économique n'est donc pas une condition suffisante à la reconnaissance d'une charge effective et permanente.

Il n'est donc pas indispensable que l'allocataire assure de façon exclusive la charge économique des enfants pour lesquels il demande des prestations familiales.

La participation de l'un des parents à l'entretien des enfants résidant avec l'autre n'interdit donc pas à ce dernier de recevoir des prestations familiales, pas plus qu'elle n'interdit de recevoir des prestations à un tiers qui aurait accueilli l'enfant. La Chambre sociale de la Cour de cassation a rappelé cette règle dans un arrêt du 23 mars 1988⁶. En l'espèce, l'enfant avait été confié par sa mère à une tierce personne depuis plusieurs années. La caisse d'allocations familiales demanda la restitution des prestations perçues au motif que c'était la mère qui aurait dû être allocataire plutôt que cette « personne qui avait la garde de l'enfant ». La demande fut acceptée par la Commission de première instance de la sécurité sociale qui considéra que la mère « versait à celle-ci une somme

¹ Direction de la sécurité sociale, n°74-G-90 du 2 avril 1990, SS 5-52, in Rev. Fr. Aff. Soc., Cahiers de jurisprudence, n°2, 1990.

² Une comparaison pourrait d'ailleurs être menée avec la situation d'une mineure qui acquiert l'autorité parentale sur l'enfant dont elle accouche alors qu'elle-même reste soumise à l'autorité parentale de ses propres parents.

³ Cass. soc. 19 mai 1994, Gaz. Pal. 1995, 1, Panor. p. 212.

⁴ Loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant Diverses mesures d'ordre social, Légis. soc. -F9- N°7207 du 15 févr. 1995.

⁵ J. J. Dupeyroux, Droit de la sécurité sociale, Dalloz, 11ème éd. 1988, spé. p. 547 et 552.

⁶ Cass. soc., 23 mars 1988, somm. de sécurité soc., mai 1988, p. 4081.

de 500 francs par mois, et qu'elle avait gardé des liens avec son enfant »¹. Mais la Cour suprême annula la décision pour manque de base légale au motif que « la modeste contribution à l'entretien de l'enfant », fondement essentiel du jugement, ne permettait pas de caractériser la charge effective et permanente de l'enfant. La personne chez laquelle l'enfant était placé et qui recevait la contribution mensuelle de la mère devait, *a contrario*, être reconnue comme allocataire.

La prise en charge économique d'un enfant, partielle ou totale, n'est pas non plus une condition suffisante pour prétendre à la qualité d'allocataire. La Cour de cassation, dans un arrêt rendu le 27 octobre 1971², déclare « qu'il importe peu à cet égard que X... acquitte, outre la pension alimentaire relativement élevée à laquelle il a été condamné, diverses charges au profit de ses enfants et de sa femme qui vit avec eux dans une autre ville sans exercer aucune activité professionnelle ».

A la prise en charge économique, partielle ou totale, doivent s'ajouter un entretien matériel et des soins quotidiens pour qu'il y ait charge effective et permanente au sens des articles L. 512-1 et L. 513-1 du Code de la sécurité sociale. La charge doit être non seulement financière mais aussi pleinement éducative et affective.

Bien que la « charge affective » apparaisse souvent comme secondaire, elle est nécessaire pour obtenir la qualité d'allocataire. L'affirmation se déduit d'abord de l'arrêt de la Cour de cassation du 27 octobre 1971³ : pourquoi le père, seul pourvoyeur de fonds, n'aurait-il pas pu être reconnu allocataire si ce n'est parce qu'il n'exerçait pas la charge quotidienne de ses enfants ? L'affirmation se déduit ensuite d'un arrêt rendu par la chambre sociale le 10 janvier 1979⁴. En l'espèce, une femme mariée et mère de deux enfants, séparée de fait, avait confié chacun de ses deux enfants à leurs deux grands-mères, tandis qu'elle même vivait en concubinage. Lorsque, à la suite d'une enquête, la situation fut connue de la Caisse d'allocations familiales, celle-ci demanda la restitution des sommes versées à la mère, depuis le jour où les enfants avaient été confiés à leurs grands-mères⁵. La Commission de première instance de la sécurité sociale refusa

¹ L'idée de la conservation des liens avec l'enfant est généralement utilisée pour les enfants confiés aux services sociaux, après intervention ou non du juge des enfants. Le juge peut prévoir la participation des parents aux frais d'entretien de l'enfant, tandis que la Caisse d'allocations familiales peut décider de laisser l'ensemble des prestations familiales aux parents lorsqu'ils participent « à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter le retour de l'enfant dans son foyer » (article L. 521-2 du Code de la sécurité sociale, modifié par la loi n°86-17 du 6 janvier 1986). A défaut, seules les allocations familiales peuvent être versées à l'organisme qui accueille l'enfant.

² Cass. soc., 27 octobre 1971, D. 1972, 45.

³ Cass. soc., 23 mars 1988, somm. de sécurité soc., préc.

⁴ Cass. soc., 10 janvier 1979, DOCIS, 1979, 2ème trimestre, C1 (F).

⁵ Les allocations familiales n'étant versées qu'à partir de deux enfants à charge, ou bien la mère était considérée comme assurant la charge de ses deux enfants et recevait cette prestation, ou bien les enfants étaient à la charge de leurs grands-mères et le principe du calcul séparé des droits aboutissait à la disparition du droit aux allocations familiales, sans préjudice d'un droit éventuel à d'autres prestations.

d'ordonner le remboursement, estimant que la Caisse n'avait pas établi de façon suffisante que la mère n'avait pas la charge de ses enfants. En revanche, elle invita la mère à reverser aux grands-mères les allocations reçues. La Cour suprême a cassé la décision sur simple contradiction de motifs, parce que l'invitation faite à la mère de reverser les sommes reçues aux grands-mères démontrait à l'évidence que les enfants étaient bien gardés par leurs grands-mères, qui devaient de ce fait percevoir les prestations. Il faut bien en déduire que la « charge effective et permanente » ne doit en aucun cas être considérée du seul point de vue économique, mais aussi du point de vue matériel. La question économique est ici jugée secondaire pour résoudre la question de la désignation de l'allocataire, et l'arrêt ne soulève pas le point de savoir qui, des grands-mères ou de la mère, assumait financièrement l'entretien des enfants, pas plus semble-t-il que la décision de la Commission de première instance de la sécurité sociale.

La suprématie de la charge affective sur la charge économique est même affirmée par une autre décision de la Cour de cassation¹. Les juges devaient déterminer qui recevrait les prestations familiales à la suite du décès des parents de trois enfants. Leur oncle, bien qu'ayant décliné la tutelle de ses neveux, avait reçu mandat du conseil de famille « de percevoir les allocations familiales auxquelles ils ouvrent droit en contrepartie de la prise en charge de leur entretien et de leur éducation ». Devant le refus de l'organisme compétent de lui verser lesdites allocations, il porta sa demande devant les juges. Le refus fut confirmé par la juridiction suprême au motif que les juges du fond avaient constaté que son rôle « se bornait à régler [...] les dépenses de logement, de nourriture, d'habillement et d'éducation des enfants qui n'avaient jamais vécu avec lui » (l'un des enfants vivait « au foyer de son oncle maternel, les deux autres poursuivaient leurs études dans les établissements où ils étaient déjà internes) et avaient pu estimer qu'il « n'assurait pas en fait la charge effective et permanente de l'éducation et de l'entretien des mineurs ».

Au-delà de considérations sur le contenu même de la notion de charge d'enfant, la jurisprudence constante de la cour de cassation affirme l'indépendance de la notion.

L'indépendance de la notion de charge effective et permanente

Selon la jurisprudence publiée, la qualité d'enfant à charge ne doit dépendre de l'existence d'un lien juridique entre l'enfant et ceux qui l'accueillent, notamment d'un lien de filiation.

¹Cass. soc., 7 juillet 1972, DOCIS, 1972, D 13 (F).

La Cour de cassation a jugé « que la notion d'enfant à charge s'apprécie non en fonction de l'existence d'un lien juridique de filiation ou d'une obligation alimentaire, mais exclusivement d'après la détermination de la personne qui assume de façon effective et permanente l'entretien de l'enfant et pourvoit à ses besoins »¹.

La cour suprême s'est prononcée plus récemment dans d'autres espèces :

Première espèce², les deux enfants pour lesquels étaient demandées les prestations familiales avaient été confiés à la Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale (DDASS) par une décision du juge des enfants du 5 août 1974. Cette même décision avait précisé que les allocations familiales continueraient néanmoins à être versées à la mère, prescription qui avait été suivie par la caisse d'allocations familiales. Deux ans plus tard, une nouvelle ordonnance du juge des enfants confirmait le placement, sans évoquer le sort des allocations familiales. La caisse en déduisit qu'elle n'avait plus à les donner à la mère et cessa le paiement. Déboutée en appel, celle-ci fit valoir devant la Cour de cassation que la première décision du juge des enfants était depuis lors devenue définitive et qu'ainsi les juges avaient violé l'autorité de la chose jugée. La Cour de cassation, sans s'interroger sur le moyen avancé, confirme la décision critiquée³. Celle-ci énonce « d'une part, que la décision du juge des enfants du 5 août 1974 ne s'impose pas à la caisse d'allocations familiales qui n'a pas été partie et d'autre part, que la seule question est de savoir si dame X... remplit ou non les conditions légalement requises pour avoir droit à ces prestations ». Et la Cour de Lyon avait en l'espèce estimé que le maintien de relations affectives entre la mère et ses enfants ne permettait pas « de dire qu'elle assure l'entretien de ses enfants ni qu'elle en a la charge effective et permanente ».

Deuxième espèce : à la suite de la séparation des époux en 1973, la mère avait conservé la garde de deux enfants tandis que le père s'était chargé du troisième, mais la Caisse d'allocations familiales avait continué à verser les prestations correspondantes à l'ensemble des trois enfants à la seule mère. La demande de la caisse en répétition des sommes indûment versées a été rejetée par la Commission de première instance de la sécurité sociale parce qu'elle n'était fondée que pour la période postérieure à l'ordonnance de non conciliation, prise en 1974, et qui prévoyait effectivement que le père devait conserver la garde de l'un des trois enfants. Les magistrats de la chambre sociale de la Cour de cassation s'expriment d'une façon très claire en affirmant,

¹Cass. civ., 2 novembre 1966, non publié.

²Cass. soc., 13 mai 1980, Bull. 1980, n°431, p. 327 ; DOCIS 1980, 3ème trimestre, C1 (F) ; J.C.P. 1980, IV, p. 280.

³Lyon, 8 février 1977, non publiée.

contrairement aux motifs de la commission de première instance, « qu'il résulte (des) textes que les allocations familiales sont versées à la personne qui assume, dans quelque condition que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant » ; le caractère facultatif de la décision du juge (en l'espèce, l'ordonnance de non conciliation de 1974) à l'égard des caisses d'allocations familiales ne fait pas de doute, c'est une simple application du principe général selon lequel la chose jugée n'a qu'une autorité relative (malgré une décision surprenante de la cour de cassation¹)

Dans son arrêt la Cour suprême affirme donc, en confirmant la décision de la Cour de Paris, que la seule chose qui importe est de déterminer si la personne a, ou non, la charge effective et permanente de l'enfant pour lequel elle demande des prestations. Si tel est le cas, elle doit être reconnue comme allocataire, indépendamment de toute autre considération.

Troisième espèce² ; un salarié avait demandé à bénéficier de la « majoration familiale » pour charge de famille, établie par la convention collective, alors qu'il était divorcé et que les deux enfants avaient été confiés à leur mère lors du divorce. Les juges du fond lui avaient accordé cette majoration considérant qu'il avait bien la charge effective et permanente de ses deux enfants. Le pourvoi se fondait sur la convention collective, « prévoyant que la notion d'enfant à charge à retenir pour déterminer le droit au bénéfice de cette majoration est celle fixée en matière de prestations familiales », et que « seul l'époux divorcé qui exerce la garde des enfants peut être considéré comme ayant la charge effective et permanente au sens de cette législation ». La cour rappelle expressément que les textes permettent « qu'un époux divorcé qui n'a pas la garde juridique de l'enfant peut en avoir la charge au sens de la législation de la sécurité sociale ». Les juges du fond ont ainsi pu apprécier à bon droit que le demandeur assumait des charges de famille, et il importait peu que la Caisse d'allocations familiales ait désigné par ailleurs la mère comme allocataire, dès lors que les deux parents assumaient la charge effective et permanente de l'enfant.

¹Cassation sociale, 16 janvier 1985, Bull. 1985, n°36, p. 26. En l'espèce, un jugement de divorce avait confié la garde des deux enfants à leur mère et lui attribuait le bénéfice des prestations familiales. Lorsque la caisse d'allocations familiales prend connaissance de la décision, elle demande au père le remboursement des prestations qu'elle lui avait versées jusqu'au jour du jugement, lequel refuse de s'exécuter en alléguant le caractère suspensif de l'appel qu'il avait formé entre temps.

La Cour de cassation rejette ce moyen considérant « que sont exécutoires de droit à titre provisoire toutes dispositions qui [...] statuent sur la garde de l'enfant et sur ses conséquences, notamment l'attribution des prestations familiales ». Certes, le demandeur n'avait pas fait valoir le principe de l'autorité relative de la chose jugée, mais la règle est que la Caisse n'a en aucun cas l'obligation d'exécuter une décision à laquelle elle n'a pas été partie. Elle ne pouvait donc pas se fonder sur cette décision pour justifier sa demande : seule la recherche de celui des parents qui a la charge effective et permanente des enfants doit la guider.

²Cass. soc., 11 mars 1987, Bull. soc. 1987, n°124, p. 80.

Quatrième espèce : d'une façon plus générale, la chambre sociale de la Cour de cassation indique « que les prestations familiales sont versées à la personne qui assure, dans quelque condition que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant »¹. Cette nouvelle formulation, éminemment réaliste², permet d'affirmer que les prestations familiales peuvent être versées à toute personne ayant pris l'enfant à sa charge, sans aucune exception, et notamment lorsque l'enfant a été confié à un tiers n'ayant aucun lien de parenté avec lui, et en l'absence de décision judiciaire préalable.

Cinquième espèce : le demandeur de prestations avait accueilli à son domicile deux enfants, un neveu et une cousine, de nationalité étrangère et s'était vu opposer un refus de la part de la caisse. La décision confirmative de la Cour d'appel avait relevé que le demandeur « ne justifiait pas de l'existence d'un lien de droit entre elle-même et ses enfants, ni être tenue à leur égard d'une obligation alimentaire incombant au premier chef aux parents »³. A cela, la Cour suprême répond « quelle qu'ait pu être la situation juridique des intéressés, il n'est pas contesté que Mme X... assumait en fait la charge effective et permanente des deux enfants ». La décision des juges du fond est cassée.

Sixième décision⁴ : dans la dernière décision recensée au cours de cette recherche, la cour rappelle que les textes n'imposent pas, lorsqu'un enfant est confié par sa mère à un tiers, que l'allocataire justifie de l'existence d'une obligation alimentaire pesant sur lui ou d'un titre juridique lui conférant la garde de l'enfant dès lors qu'il est constaté qu'elle assume la charge effective et permanente de l'enfant. L'enfant étant à la charge effective et permanente des accueillants et n'ayant sa filiation établie qu'à l'égard de l'un de ses deux parents, cette enfant ouvre donc droit à l'ASF.

De l'ensemble de ces décisions, il ressort que lorsque la preuve de la prise en charge effective et permanente de l'enfant est rapportée, les organismes débiteurs n'ont pas à rechercher si en outre, le demandeur justifie d'un lien de droit au sens du droit civil à l'égard de l'enfant⁵.

Les deux dernières décisions répondent plus directement au débat actuel au sein des caisses et relatif à la prise en considération de l'obligation alimentaire dans la décision

¹Cass. soc., 23 mars 1988, *Somm. de sécurité soc.*, mai 1988, p. 4081.

²Ce réalisme permet à la Cour de Montpellier de ne pas tenir compte de la déclaration fiscale faite par le père séparé et présentant son enfant comme étant à sa charge. « En effet, une fraude fiscale du père ne saurait porter préjudice à la mère et la priver des droits sociaux auxquels elle est légitimement en droit de prétendre [...] », Montpellier, 14 mai 1981 (c) *Edi-Data*, n°82 -2160.

³Cass. soc. 11 juillet 1991, note F. Monéger, *Rev. trim. dr. soc.* 1992, n°2, p. 349.

⁴Cass. soc. 25 nov. 1993, TSA 6 mai 1994, n°502, *D.*1995, 39, note Pagnon, pourvoi sur Orléans, après une décision du TASS de Tours, voir ensemble des décisions retrouvées, *supra*.

⁵En revanche, lorsque les demandeurs établissent qu'ils sont effectivement les parents des enfants pour lesquels ils réclament une prestation, alors la caisse d'allocations familiales présume qu'ils en ont la charge effective et permanente.

d'octroi des prestations familiales. Dans les deux espèces, la cour répond au moyen avancé par l'organisme et précise que l'absence de lien alimentaire entre le demandeur et l'enfant qu'il a pris en charge est indifférent.

Cette position constante n'est pas celle des Caisses d'allocations familiales, ou en tout cas de certaines d'entre elles, pas plus qu'elle n'est celle de la CNAF ou de son ministère de tutelle. Souvent, elle n'est pas non plus celle des TASS dont les décisions sont parfois réformées en appel. Mais la réforme opérée par la cour d'appel n'est pas fréquente : d'une part, la nature d'un contentieux qui oppose des allocataires souvent isolés à une caisse fortement structurée ne s'y prête pas, d'autre part les décisions sont souvent rendues en dernier ressort¹, de dernière part, toutes les cours d'appel ne suivent pas la cour de cassation sur ce terrain et préfèrent parfois entendre les arguments des caisses ou de la DRASS, appelée au procès.

L'APPLICATION DU CRITÈRE D'ENFANT À CHARGE DANS LES PRATIQUES

Les caisses ne sont pas tenues de respecter les décisions judiciaires à laquelle elles n'ont pas été partie. Elles sont seulement tenues de respecter les textes qu'elles sont chargées de mettre en œuvre, et spécialement les textes concernant les règles d'allocation et d'attribution des prestations familiales. C'est ainsi qu'à la suite d'une décision de la cour de cassation une nouvelle fois défavorable à une caisse d'allocations familiales, une lettre-circulaire CNAF est venue rappeler que la décision ne concernait que la caisse partie au procès dans ses relations avec l'allocataire en cause dans l'espèce jugée.

Aussi, indépendamment de la jurisprudence des juridictions supérieures, les caisses d'allocations familiales sont plus exigeantes pour accepter de qualifier de charge effective et permanente la prise en charge d'un enfant susceptible d'ouvrir droit aux prestations familiales. Elles donnent ainsi à la notion de charge effective et permanente un caractère restrictif en ajoutant à la condition de charge de l'enfant la condition de l'existence d'un lien de droit.

La situation se présente différemment selon que l'enfant est confié à l'un ou l'autre de ses parents, ou à une tierce personne. D'une façon générale, les caisses d'allocations familiales accordent une plus grande attention aux « arrangements familiaux » lorsqu'ils ont lieu entre les parents de l'enfant en cause que lorsqu'ils ont lieu avec d'autres que les

¹D'autant plus souvent que l'usage est de calculer le taux d'appel sur la dette résiduelle au jour de la saisine de la juridiction, au lieu de la calculer sur l'ensemble de la dette objet du litige, sur ce point, cf. supra.

parents, y compris les autres membres de la famille. Il est d'ailleurs assez rare que l'expression d'arrangement familial, qui indique le refus des caisses de verser les prestations demandées, soit utilisée dans ce cadre.

En revanche, l'expression est fréquente s'agissant d'enfants confiés à des tiers. Les situations en cause sont différentes, notamment parce que les enfants pris en charge par un autre que leur parent sont souvent, mais pas toujours, des enfants étrangers. Les raisonnements utilisés par les caisses d'allocations familiales, par la caisse nationale comme par le pouvoir de tutelle, parfois par les juridictions, sont alors très différents. Ils se fondent sur d'autres considérations et aboutissent au refus du versement des prestations.

L'évolution des pratiques est continue : aujourd'hui, pour pallier les inconvénients pratiques d'une approche très restrictive de la qualité d'allocataire, les caisses réintroduisent la distinction entre allocataire et attributaire, en versant les prestations en tant qu'attributaire lorsque la qualité d'allocataire n'est pas reconnue à celui qui a, en fait, la charge des enfants.

L'enfant à la charge de l'un de ses parents.

Les décisions rendues par le TASS. de Lyon en 1992 et concernant la notion d'enfant à charge engagent très généralement la CAFAL, à l'exception de deux hypothèses. Une affaire jugée concerne la CAF des Bouches du Rhône (grille n°59), une autre la CAF de Meurthe et Moselle (grille n°188).

Les situations typiques de ce contentieux concernent essentiellement la question de la prise en charge effective des enfants par le père ou par la mère à la suite de leur séparation (10 affaires étudiées) et celle de l'attribution des prestations familiales à la suite d'une décision de placement des enfants (8 affaires également).

Les litiges portés devant la juridiction concernant ce qu'il est convenu d'appeler les arrangements familiaux sont relativement moins nombreux (3 affaires). Les faits des espèces en cause et les motifs donnés par les conclusions de la caisse, reprises par le juge¹ les rendent cependant tout à fait significatifs.

D'autres situations sont à la fois moins nombreuses et moins significatives pour notre étude, même si elles ont toutes un lien avec la question de l'enfant à charge. Elles concernent la disparition des prestations versées pour un enfant qui devient lui-même

¹ Les décisions du TASS, contrairement à la règle, ne sont généralement pas motivées. Lorsqu'elles le sont, elles peuvent reprendre mot pour mot les conclusions de la caisse, parfois même grâce à une photocopie des conclusions reprises au titre du jugement.

allocataire du fait de ses propres enfants (deux affaires)¹, des hypothèses d'erreurs de la CAF (2 affaires), enfin la situation d'enfants restés accidentellement plus de trois mois à l'étranger. Ces dernières situations, recensées dans l'annexe correspondante, ne font pas l'objet d'une analyse².

S'agissant des décisions rendues par le tribunal de Grenoble, la répartition est très différente. Trois dossiers ne concernent pas directement notre analyse. Le premier est consécutif à une erreur de la caisse, qui avait continué à verser des allocations familiales pendant 13 mois après les 20 ans de l'aîné des deux enfants à charge. La caisse a obtenu un titre exécutoire outre 500 F. de dommages et intérêts pour résistance abusive aux demandes de paiement. Le deuxième est une action en répétition de l'indu fondée sur l'absence du territoire français des quatre enfants tunisiens qui justifiaient le versement des prestations. Le troisième a permis au tribunal de considérer qu'une formation professionnelle sous forme de stage et avec un nombre réduit d'enseignement répondait cependant aux exigences de l'article L 512-3 et ouvrait donc droit aux prestations.

Par ailleurs, deux décisions traitent des conséquences du placement d'un enfant et deux la question des "arrangements familiaux". Ces quatre affaires concernent exclusivement la question des enfants qui sont à la charge d'autres que l'un au moins de leurs parents et seront donc analysées au titre de l'enfant à la charge d'une tierce personne. En revanche, aucune décision ne concerne la question du choix du parent allocataire.

Seules les décisions rendues par la juridiction lyonnaise sont donc concernées par la question du choix du parent allocataire.

Lorsque l'enfant est à la charge de l'un de ses parents, il existe par hypothèse un lien de droit (lien de filiation) entre celui qui demande des prestations familiales et l'enfant au titre duquel il les demande. Les caisses d'allocations familiales estiment alors que ce lien de droit à l'égard du parent qui a, en outre, la charge effective et permanente de l'enfant, les autorise à lui accorder la qualité d'allocataire.

La qualité de titulaire de l'exercice de l'autorité parentale sur l'enfant est donc en général indifférente, de même est indifférent que l'exercice de l'autorité parentale soit unilatéral ou conjoint, ou que cet exercice résulte de l'application directe du droit ou

¹La Cour de cassation avait eu à se prononcer à ce sujet pour admettre le cumul de la qualité d'enfant à charge et d'allocataire. La loi y a mis "bon ordre" depuis.

²Le nombre de dossiers résumés en annexe (74) et analysés sur les notions d'isolement (41) ou d'enfant à charge (33), ne correspond pas exactement au nombre de dossiers analysés au titre du contentieux (86). C'est que certains des dossiers approfondis avaient un intérêt évident pour mieux connaître le traitement contentieux des conflits sans pour autant concerner directement les questions d'isolement ou d'enfant à charge. Voir Tableau 1, introduction.

d'une décision judiciaire. En ce sens, et selon l'expression utilisée par les Caisses, le droit aux prestations familiales tient compte des « arrangements de famille », au moins quand ils interviennent entre les deux parents.

Parmi l'ensemble des décisions retrouvées, il faut pourtant citer un contre exemple significatif. La cour de Lyon, dans une décision du 24 mars 1993, a rappelé que la qualité d'allocataire ne peut être reconnue qu'à un seul parent au titre d'un même enfant, que lorsque les deux parents assument la charge effective et permanente de l'enfant, ils doivent désigner l'allocataire d'un commun accord, et qu'en cas de divorce ou de séparation, l'allocataire est normalement celui chez lequel vit l'enfant. Mais les magistrats ont également estimé que tout changement dans la situation de famille devait être signalé à la CAF et qu'à défaut, celle-ci pouvait considérer qu'il y avait eu un arrangement familial entre les deux parents. En conséquence, aucun ne serait considéré comme ayant la charge des enfants et les prestations ne seraient donc pas versées pour la période litigieuse.

C'est sans doute l'un des exemples les plus extrêmes de la rigidité à laquelle aboutit l'évolution des conceptions qui président à la mise en œuvre du critère d'enfant à charge. En utilisant les termes d'arrangement familial, la caisse justifie devant les juges sa décision de ne pas verser des prestations, comme si l'accord entre les parents sur les conditions de résidence de leurs enfants n'était concevable que sous la condition d'être déclaré sinon au juge au moins à la caisse. Il est bien évident que le changement de situation doit être déclaré afin que la caisse verse les prestations à celui qui doit les recevoir. Une modification déclarée tardivement la contraint en principe au versement d'un arriéré d'une part, à une action en répétition de l'indu d'autre part. Mais l'accord des parents non déclaré "à temps" est ici sanctionné par la déchéance du droit aux prestations, la caisse n'assumant plus le risque de l'inefficacité éventuelle de son action en remboursement contre l'autre parent.

Si l'on considère cependant qu'en règle générale, les accords des parents sont admis par les caisses, la difficulté se résume alors à choisir lequel des deux parents pourra être désigné comme allocataire dès lors que l'article R. 513-1 du code de la sécurité sociale prévoit que la qualité d'allocataire « n'est reconnue qu'à une seule personne au titre d'un même enfant ».

Lorsque la famille est unie, il est prévu un « droit d'option », permettant « aux deux membres d'un couple [qui] assument à leur foyer la charge effective et permanente de

l'enfant » (art. R. 513-1 CSS) de désigner d'un commun accord l'un d'entre eux comme allocataire¹.

En cas de séparation de fait, qu'il s'agisse d'une famille légitime ou d'une famille naturelle, il n'y a pas de modification automatique de l'exercice de l'autorité parentale, pas plus que la loi ne désigne le parent chez lequel l'enfant devra résider : le ou les parents qui détenait l'exercice de l'autorité parentale la conserve, et seul l'accord passé entre eux déterminera où l'enfant résidera dorénavant.

En revanche, le juge peut intervenir lors de la séparation, que ce soit au moment du divorce ou pour régler la question de l'autorité parentale après la rupture du concubinage, mais la décision judiciaire n'a de toute façon aucune autorité sur la Caisse d'allocations familiales, puisqu'elle n'est pas partie au litige, même si le juge a désigné expressément le parent qui bénéficierait des prestations : il n'a pas le pouvoir d'ordonner dans une telle hypothèse.

Que le juge intervienne ou pas dans la séparation, la Caisse se trouve donc dans la même situation : c'est à elle de rechercher lequel des parents assume la charge effective et permanente de l'enfant, à défaut le parent chez lequel vit l'enfant², et cela en principe indépendamment d'une éventuelle décision judiciaire préalable. Il faut cependant admettre que l'existence d'une décision judiciaire permet logiquement à la caisse de présumer que le parent désigné par le juge comme hébergeant habituellement l'enfant a effectivement la charge de ce dernier. Cette présomption de fait n'a aucun caractère obligatoire, ni pour la caisse, ni pour les allocataires, qui peuvent l'un et l'autre apporter la preuve contraire, même si certaines Caisses d'allocations familiales peuvent fonder leur décision uniquement sur la décision judiciaire et refusent de tenir compte de toutes autres considérations. Il est certain que l'absence de contestation de l'autre parent leur permet de verser les prestations au parent désigné par jugement. A défaut, la caisse peut procéder à un contrôle de situation. C'est en effet l'une des deux hypothèses où les services de contrôles interviennent en matière d'enfants à charge. Outre la question des allocataires étrangers, les demandes de contrôle ont pour objet de déterminer lequel des deux parents recevra effectivement les prestations.

Il n'est pas toujours possible de déterminer celui des parents qui supporte la charge principale de l'enfant, ceux-ci ayant organisé un hébergement alterné. Si la solution est

¹En l'absence d'accord, la priorité est donnée à la mère ; elle qui aura automatiquement la qualité d'allocataire et recevra les prestations familiales versées au titre des enfants communs (Décret n°78-378 du 17 mars 1978).

²Article R. 513-1 al. 3 du Code de la séc. soc. : « En cas de divorce, de séparation de droit ou de fait des époux ou de cessation de la vie commune des concubins, et si l'un et l'autre ont la charge effective et permanente de l'enfant, l'allocataire est celui des membres du couple au foyer duquel vit l'enfant ».

aujourd'hui interdite au juge¹, rien n'interdit aux parents d'organiser un hébergement alterné de leur propre chef, d'autant plus facilement qu'ils partageront l'exercice de l'autorité parentale². Les caisses peuvent alors recourir à la formule prévue à l'origine pour désigner l'allocataire dans une famille unie : les deux parents devront désigner, d'un commun accord, l'un d'entre eux comme allocataire. Cette désignation peut être modifiée seulement tous les ans, même si les périodes d'alternance prévues par les parents sont d'une durée inférieure. De toute façon, une telle situation ne devrait pas créer de difficultés dès lors que, par hypothèse, les parents s'entendent suffisamment.

Dans l'une des décisions retenues (grille 188), la caisse refuse de tenir compte du passage des enfants du père à la mère pour lui verser les prestations demandées. La caisse fait état à la fois de l'obligation scolaire, qui n'a pas été respectée pendant environ 2 mois, et de l'impossibilité aujourd'hui admise de tenir compte de la détention illégale d'enfant³ alors que le père avait porté plainte pour non représentation d'enfant, plainte classée sans suite.

L'argument du respect de l'obligation scolaire semble de peu de poids lorsque l'on sait par ailleurs que le rectorat ne signale plus à la caisse les enfants absents, pour lesquels l'obligation n'est justement pas respectée. La situation en cause, très particulière aurait sans doute pu justifier de passer outre⁴. C'est essentiellement le conflit entre les parents qui justifie la position de la caisse. Pourtant les pratiques antérieures permettaient de verser les prestations à celui des parents qui avait les enfants à charge y compris lorsque cette prise en charge était à la fois contraire à la décision judiciaire qui réglait les conséquences de la séparation et contestée par l'autre parent. Aujourd'hui, la situation est plus souvent appréciée au regard du libellé de la décision judiciaire, même si, en l'espèce, la caisse ne s'est pas fondée sur la décision judiciaire initiale pour justifier le maintien des paiements au père. En effet, en même temps qu'elle refusait le versement des prestations à la mère, la caisse agissait en remboursement de l'indu contre le père, qui par hypothèse n'avait plus les enfants à charge. En l'espèce, le TASS n'a pas eu à apprécier la demande de répétition, formée devant une juridiction d'un autre ressort. Il a seulement confirmé le refus de versement à la mère.

¹La notion de « résidence habituelle » (article 287 C. civ.) indique, *a contrario*, que le juge ne peut pas prévoir une résidence alternée.

²L'inscription de la jurisprudence antérieure dans les textes par la loi du 22 juillet 1987 a incité les juges à conserver plus souvent une autorité parentale conjointe. La loi du 8 janvier 1993 selon laquelle l'autorité parentale après divorce demeure en principe commune, sauf décision contraire du juge n'a fait que renforcer cette évolution.

³Lettre circulaire CNAF n°34-88 du 5 juillet 1988, Lettre du Ministre des affaires sociales et de l'emploi au Directeur de la CNAF, Ministère des affaires sociales et de l'emploi, Direction de la sécurité sociale, Sous-direction de la famille, Bureau P.F.L.

⁴Les relations entre les parents étaient très conflictuelles. Le cas avait été repris dans la presse, les quatre enfants aînés ayant décidé de rejoindre leur mère malgré la décision initiale.

Dans une autre espèce (grille 96), la caisse admet au contraire de verser les prestations demandées à la mère, alors que la décision initiale confiait l'enfant au père et que celui-ci revendiquait les prestations. C'est bien la mère qui avait la charge effective de l'enfant, ce qui n'était pas contesté, et le père ne cherchait pas du tout à en obtenir la charge. Il revendiquait seulement le droit aux prestations en arguant de la décision judiciaire.

Contrairement à l'espèce précédente, le conflit ne portait donc pas sur la prise en charge de l'enfant, mais seulement sur l'octroi des prestations. La caisse avait alors admis le versement à la mère, et sa décision a été confirmée par le tribunal. Peut-être la raison en est-elle que la mère agissait corrélativement en modification de la décision judiciaire initiale, de façon à ce que l'enfant en cause lui soit judiciairement confié. Il faut plutôt rattacher cette position à l'idée que la caisse accepte de s'écarter de la décision judiciaire lorsque le conflit des parents porte sur l'attribution des prestations, en conséquence d'un changement effectif de la charge de l'enfant, mais pas lorsque leur conflit porte sur la prise en charge effective du ou des enfants en cause.

Les caisses d'allocations familiales accepteraient donc de tenir compte des accords passés entre les parents, lorsqu'ils tendent à modifier l'attribution de la charge effective et permanente de l'enfant, de façon à toujours verser les prestations à celui qui assume la charge des enfants.

Ces accords seraient sans effet s'ils portaient uniquement sur l'attribution des prestations familiales ; ils ne sont acceptables que s'ils modifient réellement la charge, seul le parent assurant effectivement l'entretien et l'éducation de l'enfant pouvant réclamer la qualité d'allocataire.

La pratique décrite est *a priori* conforme aux textes initiaux : les organismes débiteurs de prestations familiales s'attachent seulement à la charge effective et permanente des enfants pour déterminer l'allocataire. Cette conformité semble encore confirmée par les solutions mises en œuvre à l'égard des familles recomposées. Il semble que les caisses acceptent de désigner comme allocataire l'un ou l'autre membre du couple, que ce soit pour ses propres enfants, pour des enfants issus des deux souches, ou encore pour les enfants issus de l'autre conjoint. Il s'agit bien d'accorder la qualité d'allocataire à l'un ou l'autre membre du couple, à partir du moment où ils ont tous les deux la charge effective et permanente des enfants vivant à leur foyer. La désignation de l'allocataire est bien faite indépendamment de tout lien de droit : le "nouveau parent" n'a ni autorité parentale ni obligation alimentaire à l'égard des enfants de son conjoint, et rien ne dit que le véritable parent s'en désintéresse totalement.

Apparemment, il s'agit là d'une application pur et simple des textes : seule la situation de fait est prise en considération. Mais l'analyse est plus délicate : cette application "pure et simple" des textes est en fait exclue dans toutes les autres hypothèses où l'enfant est pris en charge pas un autre que son ou ses parents. Les caisses n'admettent plus, ou presque, de désigner un tiers comme allocataire, sauf lorsqu'il s'agit du nouveau conjoint ou concubin. En revanche, lorsqu'il s'agit du nouveau conjoint ou concubin, tout se passe comme si le nouveau conjoint ou concubin prenait la place de l'ancien conjoint ou concubin, alors que la situation juridique est très différente.

Les entretiens font apparaître que si les caisses admettent sans difficultés les accords passés entre les parents pour modifier la désignation de l'allocataire, c'est essentiellement parce que ces parents ont tous les deux un lien de droit à l'égard des enfants, sont tous les deux titulaires de l'autorité parentale à leur égard -même s'ils ne l'exercent pas- et leur doivent une obligation d'entretien. Cette explication est inopérante pour le nouveau conjoint ou concubin. Il faudrait donc trouver une explication ailleurs. Peut-être dans l'idée que les caisses admettent beaucoup plus facilement les situations familiales dans lesquelles l'enfant est élevé par au moins l'un de ses parents que les situations familiales jugées dégradées où l'enfant est confié à d'autres que ses parents. C'est en tout cas l'un des éléments d'explication de l'évolution de la notion d'enfant à charge appliqué lorsque celui-ci est confié à un tiers.

Un autre élément d'explication est à rechercher dans la préférence de plus en plus nette accordée aux situations de droit sur les situations de fait. La souplesse de la notion d'enfant à charge lorsqu'elle est appliquée aux parents permettait aux CAF d'adopter une position extrêmement ferme sur leur indépendance à l'égard des catégories du droit civil. On pouvait notamment envisager que la mère qui avait été condamnée pour abandon de famille continue à percevoir des prestations familiales¹. Que le père argue d'une condamnation de la mère à deux mois de prison sur le fondement du délit de non-représentation d'enfant n'eut aucun effet : il suffisait de savoir que la mère avait toujours la charge effective et permanente de l'enfant pour continuer à lui verser les prestations correspondantes, quelle que soit par ailleurs sa situation vis-à-vis du droit civil ou même du droit pénal².

¹Dans l'espèce relatée, la garde des enfants mineurs avait été confiée au père à la suite d'un appel formé contre la décision du juge aux affaires matrimoniales, et la mère n'avait pas même obtenu de droit de visite et d'hébergement. Celle-ci refusa d'exécuter la décision prise en juillet 1982. En janvier 1984, le père retrouva l'un des enfants, après intervention de la police, mais la mère résidait toujours avec l'autre enfant mineur. Le mari qui voulait obtenir que les prestations lui soient versées pour les deux enfants essuya un refus. A l'époque, les Caisses d'allocations familiales se refusaient à calculer les prestations sur l'ensemble des enfants avant de les verser au prorata à chacun des parents, ce qui arrive aujourd'hui.

² Par la suite, le jugement de divorce qui avait confirmé l'attribution de la garde au père a été réformé par la cour d'appel ; les enfants ont à nouveau été confiés à leur mère.

Même s'agissant d'un enfant confié à la charge de l'un ou de l'autre de ses parents, cet attachement fort à la situation de fait s'est estompé depuis cette affaire. Ce type de situation ne devrait plus se rencontrer aujourd'hui, au nom du respect dû sinon à la décision du juge civil, au moins à la décision du juge pénal. Une lettre ministérielle du mois de mai 1988¹ précisait que le parent auteur d'un enlèvement ne peut pas être considéré comme remplissant la condition de charge, parce que « le caractère précaire, aléatoire et en marge de la légalité de [la garde], ne lui permet pas d'exercer, dans une situation normale et conforme à la réglementation, la charge de l'enfant considéré ».

On comprend que les caisses refusent de cautionner une situation qui a fait l'objet d'une condamnation pénale. L'argumentation est valide. Mais ce refus encore limité de s'attacher à la seule situation de fait s'inscrit dans une évolution beaucoup plus large. De plus en plus, les caisses renvoient les demandeurs à leur situation de droit plus qu'à leur situation de fait. En outre, la circulaire vise les situations dans lesquelles la prise en charge de l'enfant est le résultat d'un "enlèvement", c'est-à-dire d'une prise en charge contraire à la décision judiciaire initiale et contestée par l'autre parent. Mais rien n'oblige à attendre une décision pénale de condamnation pour enlèvement pour décider du refus de versement des prestations au parent demandeur. En d'autres termes, la circulaire fonde sa décision de refus de versement sur la décision judiciaire initiale, celle qui a statué sur l'autorité parentale et la résidence de l'enfant, contrairement à l'idée initiale qui était de préférer les situations de fait aux situations de droit.

Le texte de la circulaire est de ce point de vue assez typique. Outre "le caractère précaire, aléatoire, et en marge de la légalité" de la prise en charge alléguée, le texte fait valoir qu'elle n'est pas exercée dans "une situation *normale* et conforme à la réglementation".

C'est peut-être là le départ de toute l'évolution retracée à travers ce rapport, évolution dans laquelle les intervenants se sont peu à peu arrogés un droit de regard sur les situations susceptibles de donner accès aux prestations, les situations jugées "anormales" étant exclus au moyen d'une argumentation juridique souvent acrobatique.

Une autre affaire retrouvée au cours de la recherche illustre cette évolution.

Le TASS de Grenoble a pu considérer, en 1991, que le père auquel avait été confié en 1983 la garde² de l'enfant au cours de la procédure de divorce des parents pouvait valablement demander (en 1988) le versement des prestations familiales pour cet enfant, alors que la mère apportait la preuve que l'enfant était resté à sa charge. Elle devait donc rembourser à la caisse les prestations perçues pendant la période litigieuse

¹Lettre circulaire CNAF n°34-88 du 5 juillet 1988, préc.

²C'était en 1983, avant que la loi du 22 juillet 1987 distingue exercice de l'autorité parentale et résidence habituelle, de sorte que la garde emportait à la fois attribution de la résidence habituelle et attribution de l'autorité parentale au profit du parent gardien.

et qui auraient dû être versées selon la CAF et le tribunal, au père "gardien". La cour de Grenoble a dû rappeler que les prestations sont versées à celui qui assume "la garde effective et permanente de l'enfant, que cette garde soit de droit ou de fait", de sorte que la mère n'avait pas perçu indûment les prestations litigieuses. Cette décision est extrêmement significative en ce sens qu'elle montre à quel point la doctrine des caisses s'est imposée, y compris devant les tribunaux de l'ordre judiciaire. Alors même que le TASS de Grenoble est relativement exigeant à l'égard des pratiques des CAF, il a pu considérer comme recevable une exigence *ultra legem* qui renvoyait les allocataires à une situation de droit plutôt qu'à une situation de fait.

La transition vers l'exigence de situations de droit est très nette s'agissant des enfants pris en charge par un autre que les parents : lorsqu'elles ont affaire à une autre personne que les parents, les Caisses sont encore plus exigeantes. Elles ne se fondent plus sur les faits et disent ne pas pouvoir tenir compte des « arrangements de famille ». La situation de l'enfant confié à la suite d'une décision de l'aide sociale à l'enfance ou du juge des enfants fait également l'objet d'interprétations restrictives.

L'argumentation juridique est "ciblée", elle concerne des situations pour lesquelles les agents estiment ne pas avoir à verser de prestations. A travers les entretiens, il ressort qu'il s'agit soit de lutter contre les abus, soit de sanctionner les parents qui ne remplissent pas les obligations que la loi met à leur charge, en particulier l'obligation alimentaire des parents envers leurs enfants.

L'enfant à la charge d'une tierce personne.

Dès lors que l'enfant est confié à une tierce personne, même s'il s'agit d'un autre membre de la famille (frères ou sœurs aînés, grands-parents), la seule charge effective et permanente ne suffit plus à l'octroi de la qualité d'allocataire. Les caisses exigent parfois des tiers demandeurs qu'ils fournissent un titre justifiant la prise en charge de l'enfant, le plus souvent une décision judiciaire, éventuellement une décision administrative leur confiant l'enfant. Ce titre n'est pas toujours suffisant. D'autres exigences apparaissent, s'ajoutant aux précédentes ou les remplaçant.

L'évolution retracée à travers les entretiens montre clairement que les caisses ont défendu une position de plus en plus restrictive, sous réserve du rôle parfois effectif du pouvoir judiciaire. En revanche, les circulaires CNAF comme le pouvoir de tutelle confortent toujours ou presque les solutions les plus restrictives.

Le contentieux traité par les TASS a évolué parallèlement. Il semble aujourd'hui que le refus des caisses de verser les prestations en fonction de la seule charge de fait des enfants ne fasse plus l'objet d'un contentieux judiciaire. La cause est entendue. Tout se

passer comme si la règle nouvelle avait remplacé la règle ancienne, bien qu'elle soit toujours inscrite dans les textes. En revanche, le tribunal peut être saisi de situations dans lesquelles la fourniture d'un titre tel qu'une délégation d'autorité parentale n'est plus prise en considération par la caisse, contrairement à ce qui se passait au préalable.

S'agissant de l'enfant confié à une tierce personne, trois types de contentieux se dessinent à travers les décisions retrouvées¹ (Lyon et Grenoble, année 1992). Il s'agit du contentieux relatif à la question des enfants placés, du contentieux relatif à la question des arrangements familiaux, enfin du contentieux relatif à la question du parrainage.

L'enfant placé

Grenoble, deux affaires dont l'une a fait l'objet d'une décision d'appel extrêmement intéressante.

Première espèce : à la suite du placement de son enfant par les services de l'ASE, la mère continue à percevoir les prestations familiales auxquelles cet enfant ouvre droit, considérant qu'elle maintient des liens avec lui. Lorsque cet enfant demande à son tour une allocation logement, à titre personnel, les prestations jusqu'alors versées sa mère lui sont supprimées. Il s'agit là de l'application de deux règles classiques. Le parent dont l'enfant est confié conserve l'ensemble des prestations correspondantes à cet enfant dès lors qu'il maintient des liens avec celui-ci. A défaut seules les allocations familiales seront versées au service, les autres prestations n'étant plus versées (article L 521-2 alinéa 3 CSS). Par ailleurs, un allocataire ne saurait dans le même temps être considéré comme enfant à charge permettant d'obtenir des prestations².

Deuxième espèce : le tribunal puis la cour ont considéré que le fait pour une tante d'être dédommée par l'ASE en raison de la prise en charge de sa nièce, confiée à elle par le juge des enfants, ne saurait justifier le refus de la caisse de lui verser les prestations demandées. Seul le critère de charge effective et permanente s'applique en l'espèce, et la tante assume bien cette charge. La cour précise qu'il ne s'agit pas là d'un salaire mais d'une somme destinée à compenser les frais consécutifs à l'accueil de l'enfant.

Sur Lyon, huit affaires ont été recensées. L'une d'elle intéresse plus une question de compétence du tribunal qu'une question d'enfant à charge et a été présentée à ce titre³.

Dans trois d'entre elles⁴, l'enfant ou les enfants ont été confiés à des grands-parents. A chaque fois, il s'agit d'une action en répétition de l'indu contre le parent (2 espèces) ou

¹Pour le détail des décisions, voir supra.

²Sur ce point, cf. supra.

³Cf. supra, partie 1, grille n°464.

⁴Grilles n°240, 476 et 200.

contre l'un des grands-parents à la suite de la mainlevée de la décision de placement du juge des enfants (une espèce). A chaque fois également, la caisse se fonde sur la date de la décision judiciaire de placement pour calculer le montant des prestations indûment versées, considérant que c'est à cette date que la prise en charge de l'enfant par l'allocataire débiteur a disparu. Ainsi, alors qu'un placement dans les services de l'ASE ou par leur intermédiaire permet le versement des prestations à la famille en cas de maintien des liens, le placement chez un tiers digne de confiance, en l'occurrence les grands-parents, ne le permet apparemment pas, indépendamment de la discussion sur le maintien des liens. Ce débat n'a en tout cas pas eu lieu devant les juges. Il en a été de même dans deux autres espèces dans lesquelles l'enfant avait été confié à un tiers : l'indu de prestations est calculé depuis la date de la décision de placement sans qu'il y ait lieu à débat sur un éventuel maintien des relations de l'enfant avec son ou ses parents¹. Dans toutes ses hypothèses, le dossier ne précise pas si les prestations retirées au(x) parent(s) ont été versées au tiers recueillant. En revanche, lorsque l'enfant a été admis à l'ASE, c'est au service de faire valoir l'absence de maintien des liens afin d'aboutir à une suspension des prestations². La CAF se soumet alors à sa demande et les prestations ne plus versées, hormis les allocations familiales qui peuvent être versées au service.

Une affaire jugée par la juridiction lyonnaise est comparable à celle jugée au premier et au second degré par les juridictions grenobloises. L'enfant avait été confié à une nourrice par sa mère sur la base d'une rémunération journalière de 100 F. Après plus d'un an, la mère cesse de verser la somme convenue tout en continuant à recevoir l'allocation logement à caractère familial. Lorsqu'une décision du juge des enfants confie l'enfant à cette même nourrice en prévoyant qu'elle percevrait à la fois une aide financière de l'ASE et les prestations familiales correspondantes, la caisse agit en répétition de l'indu pour la période pendant laquelle celle-ci n'a plus perçue la pension convenue. Le dossier ne permet pas de savoir la récupération de prestations familiales auprès de la mère a permis par ailleurs le versement rétroactif de prestations à la nourrice. C'est peu probable : les entretiens montrent qu'en règle générale les caisses refusent le versement des prestations lorsque les parents n'exécutent pas leur obligation d'entretien, considérant que les prestations n'ont pas à se substituer aux obligations des parents. L'espèce montre en tout cas d'une part que le juge des enfants a cru pouvoir ordonner en même temps une participation financière de l'ASE et le versement des prestations au tiers digne de confiance auquel il confiait l'enfant³, d'autre part que la

¹Grilles n° 242 et 207, cf. supra.

²Grille n°59, cf. supra. La suspension des prestations s'est accompagnée d'une action en répétition de l'indu depuis la date d'admission de l'enfant à l'ASE (juillet 1989) jusqu'à la date de suspension des prestations (septembre 1989).

³L'assistante maternelle qui reçoit des mineurs à titre habituel doit nécessairement être agréée. C'est une condition nécessaire à sa rémunération. En revanche, un enfant peut également être confié à un tiers

prise en charge de l'enfant par la nourrice n'a pas emporté de conséquence au plan des prestations familiales avant la décision du juge des enfants. Or les faits de l'espèce démontrent que c'était bien la nourrice et non sa mère qui assumait la charge effective et permanente de l'enfant en cause.

L'espèce illustre l'imbrication étroite des différents domaines dûment séparés par les intervenants que sont d'une part les enfants placés, d'autre par les arrangements familiaux, de dernière part les enfants accueillis en parrainage.

Les "arrangements familiaux"

L'expression "arrangement familial" vise en général les situations dans lesquelles l'enfant a été confié à un membre de sa famille autre que l'un de ses parents, ou à une personne sans aucun lien de parenté avec lui. Il peut même s'agir d'une voisine. Un exemple nous en a d'ailleurs été fourni lors des entretiens réalisés auprès de la caisse de Grenoble.

A l'origine, l'expression était plutôt utilisée lorsque l'enfant avait été confié en dehors de toute décision judiciaire (placement par le juge des enfants, délégation d'autorité parentale). Aujourd'hui, la présentation d'une telle décision n'est pas toujours suffisante pour écarter la qualification d'arrangement de famille.

L'utilisation de l'expression correspond nécessairement au refus de prestations, puisqu'il est admis qu'un tel arrangement familial ne saurait transférer la charge effective et permanente des enfants.

A Lyon, trois affaires ont été recensées.

Première espèce : Monsieur, de nationalité française, demande en 1991 des prestations familiales pour un neveu qu'il a accueilli en 1985 au terme d'un acte sous seing privé lui en confiant "la tutelle". Il résidait alors au Cameroun, où il s'est marié à une camerounaise. L'enfant est déjà considéré comme à charge au titre de l'impôt sur le revenu et au titre de l'assurance maladie.

Sa demande est refusée, et la caisse conclut devant le TASS que "les termes de la législation n'autorisent pas à assimiler la situation de fait, résultant notamment d'un simple arrangement familial, à une situation de droit". Elle multiplie les références et renvoie notamment à l'article L 313 du code de la sécurité sociale qui traite des membres de la famille au sens de l'assurance maladie. C'est que l'affaire aurait pu être délicate, la condition de charge effective et permanente au sens initial étant

digne de confiance. Ce dernier ne sera pas rémunéré pour son travail mais pourra recevoir de l'ASE une somme correspondant aux frais supplémentaires engagés par l'accueil de l'enfant.

manifestement remplie, et toute notion plus ou moins explicite de fraude à la loi étant exclue par les faits de l'espèce. Le tribunal rejette la demande de l'allocataire. La décision n'a pas fait l'objet d'un recours.

Deuxième espèce : le demandeur a reçu pendant plusieurs années des prestations pour ses trois enfants, puis pour un quatrième, né de sa fille, alors que cette dernière était repartie au Cameroun et que l'allocataire pouvait arguer d'une ordonnance de placement du juge des enfants. A la suite de différents contrôles, il est apparu d'abord que le dernier-né était décédé, ce qui entraînait la disparition des prestations versées de son fait, ensuite que les trois enfants étaient en fait les neveux de l'allocataire, qu'il avait fait passés pour ses propres enfants, notamment en obtenant de faux papiers.

La caisse porte plainte pour escroquerie, obtient gain de cause en appel puis en cassation, puis agit en paiement de l'indu sans avoir à tenir compte de la prescription biennale, soit une demande de plus de 110 000 F.

La cour condamne pour aide à l'entrée et au séjour irrégulier en France, obtention indu de documents délivrés par des administrations publiques (2 passeports et une fiche familiale d'état civil) et escroquerie, puisque "ces agissements frauduleux n'avaient d'autres raisons d'être que de lui permettre [...] de percevoir des prestations" pendant la période litigieuse, comme l'a fait valoir le directeur de la caisse. Alors que les défendeurs arguent d'une "attestation de droit de jouissance de paternité" délivrée par le frère, et que l'avocat avait fait valoir devant la juridiction pénale qu'en toutes hypothèses, le demandeur devait pouvoir bénéficier des prestations en tant qu'il assumait la charge effective et permanente des enfants, la cour écarte l'argument "dès lors que ceux-ci, ressortissants étrangers, n'étaient pas habilités à résider en France".

La caisse parvient ici à faire appliquer sa propre conception de la notion de charge effective et permanente. Elle écarte le débat introduit par l'avocat sur cette notion en faisant valoir le caractère irrégulier du séjour des enfants en cause dès lors qu'il est admis que ce ne sont pas les enfants de l'allocataire. Pourtant, la loi qui a introduit l'obligation pour les enfants de séjourner régulièrement en France afin d'obtenir des prestations familiales date du 26 décembre 1986, et elle devait s'appliquer "aux enfants au titre desquels une première ouverture de droit à l'une des prestations familiales demandées" (art. 13-V de la loi du 29 décembre 1986).

Lorsque l'affaire parvient ensuite devant le TASS, il reçoit la demande formée contre les époux, même si la condamnation pénale ne concernait que le mari allocataire et condamne au remboursement des sommes versées au titre des deux enfants. Lorsque l'affaire est arrivée en appel, l'allocataire était décédé entre temps, la cour a condamné son épouse par défaut, considérant qu'elle avait été elle aussi signataire des fausses déclarations incriminées et elle a invité à faire assigner les héritiers du *de cujus* dans un délai de trois mois à peine de radiation de l'affaire.

La conception de la notion d'enfant à charge défendue par la caisse a permis ici non seulement d'obtenir le remboursement des sommes demandées, mais également d'obtenir une condamnation pour escroquerie, ce qui a permis par la suite la levée de la prescription biennale normalement opposable aux actions en répétition. En outre, les faits reprochés au condamné (aide à l'entrée et au séjour irrégulier en France, obtention induue de documents délivrés par des administrations publiques) étaient justifiés par la volonté d'escroquer la caisse d'allocations familiales : ces faits n'auraient pas eu lieu d'être si la caisse avait appliqué une conception plus conforme aux textes de la notion d'enfant à charge.

La troisième espèce concerne la décision de refus d'attribuer l'allocation logement à une femme ayant pris en charge un bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Elle fait valoir qu'elle est mandataire spéciale de l'enfant en attendant l'ouverture d'une tutelle, elle présente un procès-verbal de consentement à l'adoption simple de l'enfant et rapporte la preuve de sa prise en charge financière complète. La caisse s'oppose à sa demande en faisant valoir l'absence de lien de parenté entre elle-même et l'enfant en se fondant sur L 542-1 5°. Le tribunal confirme sans que soit évoqué le fondement possible de l'article L 542-1 2°, qui exige seulement la prise en charge d'un enfant au sens des prestations familiales¹.

Ces trois décisions sont exemplaires de la position des caisses en matière de versement des prestations familiales lorsque les enfants en cause ne sont pas les enfants du demandeur au sens du droit de la filiation. Elles sont également exemplaires de l'inexistence du contrôle judiciaire. Les magistrats sont d'autant plus démunis que les allocataires non représentés ne savent pas opposer des moyens de droit aux conclusions de la caisse. Certes, la caisse "joue" avec les textes, mais c'est l'un des aspects du débat judiciaire lorsqu'il est mené par l'intermédiaire de deux avocats. La situation n'est plus équilibrée lorsque le jeu reste entre les mains d'une seule des parties et alors que les magistrats maîtrisent mal ce domaine du droit de la sécurité sociale².

La situation lyonnaise est d'autant plus favorable à ce type d'interprétation que la cour d'appel de Lyon partage souvent les analyses du TASS, qui lui-même reprend les analyses de la caisse.

Ainsi les deux décisions présentées comme "fondatrices" de la position défendue par la caisse sont deux décisions rendues par la cour de Lyon en 1982 et 1983, au début de l'évolution retracée.

¹Il aurait alors pu se poser un problème de limite d'âge pour la fin de la période litigieuse.

²Pour une étude spécifique du contentieux judiciaire des prestations familiales, cf. supra.

S'agissant d'une famille tunisienne d'une part, d'une famille du Burkina Faso d'autre part, la cour estime que les "décisions familiales relatives à la garde de l'enfant ne dispensaient pas ses parents de leur obligation d'entretien" (1ère espèce) et qu'une ordonnance du tribunal de grande instance de Ouagadougou non revêtue de l'exequatur attribuant le droit de garde ainsi qu'une attestation notariée ne saurait permettre de considérer que le demandeur a une quelconque obligation alimentaire envers sa nièce (2ème espèce).

La position de la cour de Lyon a été confirmée à deux reprises par la suite¹, à la seule exception, à notre connaissance, de l'arrêt du 19 octobre 1990 dans lequel la cour admet l'existence d'une prise en charge effective et permanente par la sœur de l'enfant en cause, y compris pour la période antérieure à l'ordonnance de placement provisoire du juge des enfants. La cour de cassation prenait une position comparable le 18 mars 1993.

Les deux affaires retrouvées auprès de la juridiction grenobloise sont assez différentes. Il s'agit à chaque fois de familles étrangères (malgache et algérienne) et d'une demande de prestations du fait de la prise en charge d'un neveu ou d'une nièce, mais la demande est confortée par une décision de délégation d'autorité parentale prononcée par le tribunal de Grenoble. Dans les deux espèces, le TASS renvoie au critère de prise en charge effective et permanente, considère que cette prise en charge est acquise, et précise que la délégation d'autorité parentale permet de présumer cette prise en charge (1ère espèce) ou que le bénéfice des prestations familiales n'est pas attaché à l'exercice de l'autorité parentale (2ème espèce).

Ces deux affaires ont fait l'objet d'un appel interjeté par la caisse. Dans les deux cas, la décision de première instance est confirmée, la cour ajoutant de surcroît que le versement des prestations n'est pas subordonné à l'absence de versement d'une pension alimentaire par le ou les parents (1ère espèce), que la caisse ne peut invoquer la carence du parent naturel quant à son devoir d'entretien, enfin que la délégation d'autorité parentale ne concerne nullement les rapports de la caisse avec l'allocataire (2ème espèce).

Des entretiens effectués auprès de la caisse concernée, il ressort que la caisse a depuis révisé sa position. Elle accepte le versement des prestations à chaque fois que les demandeurs font état d'un jugement français de délégation d'autorité parentale. En revanche, l'absence d'une telle décision entraîne toujours le refus de prestations. Il est remarquable de noter que ce type de refus ne semble pas ou plus faire l'objet d'un contentieux judiciaire. La règle semble dorénavant certaine pour les caisses étudiées et elle serait admise comme inéluctable par les demandeurs déboutés.

¹Lyon, 8 juillet 1988 (famille algérienne), décision annulée par la cour de cassation pour violation des textes. Voir également Lyon, ch. correctionnelle, dans l'affaire relatée supra (famille Camerounaise).

La seule décision dans laquelle la cour de Grenoble a refusé de faire droit à la demande de l'allocataire était une situation dans laquelle celui-ci réclamait des prestations pour trois nouveaux enfants qu'il avait pris en charge en application d'une décision du président du tribunal de Porto-Novo et qui portait à 12 le nombre d'enfants ainsi recueillis. Contrairement à ceux de Lyon, les juges ne fondent pas leur refus sur l'extranéité de la décision judiciaire "portant autorisation de tutelle et de prise en charge" mais sur le détournement des règles du code de la sécurité sociale par une prise en charge réalisée dans le seul but de les faire bénéficier des prestations en cause.

Ces décisions introduisent à la question du rôle de l'obligation d'entretien des parents à l'égard de leurs enfants dans la décision de verser (ou de ne pas verser) les prestations familiales. Tant à travers les entretiens effectués qu'à travers le libellé des nombreuses lettres ministérielles et lettres CNAF concernant le sujet, il apparaît à l'évidence que cette question a pris une ampleur considérable. L'inexécution par le ou les parents de leurs obligations pécuniaires est présentée comme justifiant en droit comme en fait le refus de versement des prestations aux tiers demandeurs. Cette évolution est l'un des éléments qui permet de considérer qu'aujourd'hui les pratiques n'ont plus seulement modifié les modes de preuve de la prise en charge effective et permanente d'un enfant, mais aussi le contenu même du critère de prise en charge effective et permanente.

D'autres décisions retrouvées sur la question dite des arrangements familiaux confirment d'une part la position classique de la jurisprudence, d'autre part la place de plus en plus importante faite à l'obligation alimentaire dans la décision de versement des prestations. Les juridictions répondent souvent explicitement à ce moyen avancé par les caisses.

Ainsi le 17 mars 1986, le tribunal des affaires de sécurité sociale de Tours avait pu estimer que le demandeur pouvait percevoir les prestations familiales dès lors qu'il assumait la charge effective et permanente de l'enfant, peu important que l'enfant ait été confiée par sa mère à un couple et que la mère, avec l'accord de l'accueillant, ne participe pas à son entretien. La cour d'Orléans, le 28 janvier 1988, a confirmé s'agissant de l'allocation logement que, même si la mère s'intéressait à l'enfant, on ne pouvait pas considérer qu'elle en avait la charge dès lors qu'elle ne participait pas à son entretien. C'était donc bien l'appelant qui en a la charge effective et permanente.

A son tour, la cour de cassation a réaffirmé que les textes n'imposent pas, lorsqu'un enfant est confié par sa mère à un tiers, que l'allocataire justifie de l'existence d'une obligation alimentaire pesant sur lui ou d'un titre juridique lui conférant la garde de l'enfant.

Le parrainage

Les décisions rendues par les TASS de Lyon et Grenoble au cours de l'année 1992 ne sont pas représentatives de l'ensemble du contentieux. Elles passent en particulier sous silence la question fondamentale dite du parrainage.

Le parrainage est le nom donné à l'accueil d'enfants étrangers sur le territoire français par des familles soucieuses de venir en aide à des populations en situation de guerre. L'accueil d'enfants étrangers a notamment concerné des enfants libanais. Il concerne également l'accueil d'enfants bosniaques, il a pu ou pourra concerner des enfants d'autres nationalités.

Les réponses qui ont été apportées à la question du parrainage fondent aujourd'hui, au moins en partie, les réponses qui sont données en général à la question des enfants pris en charge par un tiers.

Sur ce point, les lettres ministérielles ont eu un rôle prépondérant à jouer. L'autorité de tutelle a pris une position rapide et très stricte : les enfants ainsi accueillis en parrainage ne sont pas susceptibles d'ouvrir droit aux prestations familiales. Encore fallait-il justifier ce refus. Face à la position tranchée du pouvoir de tutelle relayée tant par la CNAF que par les caisses, tout au moins par celles auprès desquelles l'étude a porté, les juridictions saisies ont repris leur *credo* : la charge effective et permanente est une notion de fait, toute autre considération sur l'absence de liens unissant l'enfant au demandeur ou sur les obligations des parents à l'égard de leur enfant confié sont inopérantes.

On assiste alors, peut-être plus dans ce domaine que dans les autres, au jeu du chat et de la souris entre les institutions et le pouvoir judiciaire, l'essentiel pour l'institution étant de pouvoir continuer à appliquer des positions dont elle sait qu'elles seront contredites par le pouvoir judiciaire si l'affaire lui est présentée.

La partie est plus délicate dans ce domaine que dans celui dit des arrangements familiaux. En effet les enfants accueillis en parrainage le sont en général par l'intermédiaire d'associations. Elles peuvent donc servir d'informateurs et faire valoir auprès d'un demandeur auquel les prestations auraient été refusées que d'autres ont vu leur demande accueillie au terme d'une action judiciaire. C'est peut-être la raison pour laquelle l'effort de justification juridique de la position de l'institution s'est tellement développé, la raison pur laquelle les lettres circulaires relatives au parrainage multiplient et entrecroisent les arguments d'ordre juridique.

L'une des affaires retrouvées au cours de l'étude illustre parfaitement la question.

Les services administratifs de la caisse d'allocations familiales d'Aubenas (Ardèche) avaient d'abord refusé le versement des prestations demandées au titre d'un enfant

libanaise accueillie en parrainage, puis la commission de recours amiable l'avait admis à titre exceptionnel et pour la durée d'une année scolaire.

Cette décision est annulée par lettre ministérielle du 23 mars 1990¹. Le ministère rappelle la notion de charge, qui englobe l'exigence d'une permanence ainsi que l'exigence d'une prise en charge financière et de l'exercice des responsabilités civiles des représentants légaux, notamment la charge éducative et affective.

Il définit ainsi la notion de *recueil*, comme impliquant l'incapacité des parents à exercer les obligations civiles auxquelles ils sont tenus [...] et l'oppose au *placement volontaire*, initié par les représentants légaux et la famille gardienne, dans lequel les parents sont toujours tenus aux dites obligations. Dans ce cas, les prestations restent alors dues aux parents, lorsqu'ils résident en France, ce qui n'est pas le cas des enfants accueillis en parrainage. En même temps la lettre considère que le parrainage ne peut pas non plus être assimilé au recueil.

La lettre ajoute que la branche famille n'a pas à se substituer aux engagements pris par la famille d'accueil dans le cadre de l'action humanitaire qu'elle a choisie de mener, d'autant que la collectivité réalise un effort en admettant ces enfants au titre de l'assurance maladie : les familles d'*accueil* doivent "apprécier le risque (financier) dans le cadre de l'action humanitaire qu'elles choisissent de mener".

La lettre circulaire jointe de la CNAF est un modèle du genre. Tirant les conséquences de l'annulation opérée, la CNAF fait valoir que "si des droits avaient été ouverts à des familles dans cette situation, ceux-ci doivent être interrompus". Mais la lettre ajoute qu'il n'y aura pas lieu pour autant à une notification d'indu pour la période antérieure.

Peut-être s'agit-il d'une décision en opportunité visant à ne pas accabler les familles auxquelles un refus vient d'être opposé. Peut-être s'agit-il de façon plus pragmatique d'éviter autant que faire se peut toute action judiciaire qui pourrait remettre en cause les solutions ainsi acquises. En effet, la notification d'un indu pourrait déterminer les allocataires à agir alors qu'ils ne le feraient pas confrontés à la seule suspension des prestations en cours.

La suite de la lettre semble devoir confirmer cette analyse du jeu du chat et de la souris avec le contrôle judiciaire. Elle ajoute que "la réclamation d'une décision de justice ne doit pas être considérée comme une condition d'ouverture du droit [...]. Il n'est donc pas possible de solliciter un jugement afin d'entériner des situations de fait résultant de simples arrangements familiaux et peu judiciaires d'inciter l'allocataire à le faire [...] il serait même inopportun de le conseiller [...] certains magistrats s'irritent du fait que des allocataires engagent une procédure dans le seul but de percevoir des prestations familiales...alors même que les circonstances dans lesquelles l'enfant leur a été confié ne peuvent permettre qu'un tel jugement soit rendu". Ce dernier membre de phrase

¹Lettre ministérielle du 23 mars 1990 à la CAF d'Aubenas, Circulaire CNAF n°25-90 du 16 mai 1990.

s'applique parfaitement aux demandes formées devant le juge des enfants, incompétent en l'absence de danger, mais ne s'applique pas aux demandes de délégation d'autorité parentale, moyen utilisé en d'autres lieux par d'autres allocataires pour parvenir à leurs fins¹.

A la suite de cette annulation, la CRA de la CAF d'Aubenas a du prendre une nouvelle décision conforme, laquelle a fait l'objet d'un recours judiciaire devant le TASS de Privas. La CAF se retranche alors derrière les argument invoqués par l'autorité de tutelle, tandis que la DRASS communique au tribunal le texte de la décision d'annulation.

Le tribunal se fonde sur les articles L 521-1 et R 512-1, "suffisamment explicites", "sans qu'il soit nécessaire de tenir compte de circulaires d'application qui n'ont aucune valeur législative", et considère qu'il est établi que les demandeurs ont bien la charge effective et permanente de l'enfant.

En appel, la cour de Nîmes² confirme la décision de première instance au motif de la lettre des articles L 521-2 et R 512-1 du Code de la sécurité sociale : l'enfant est effectivement à la charge des demandeurs, et ces textes "ne font aucune discrimination concernant le statut de l'enfant par rapport à la personne qui en a la charge effective et permanente ni la nationalité de l'enfant". Comme le tribunal, la cour écarte l'argumentation fondée sur les circulaires considérant qu'il n'est pas nécessaire "de tenir compte de circulaires d'application n'ayant aucune valeur législative" : le mémoire présenté par la DRASS renvoyait aux lettres ministérielles n°14/6/87 du 12 mars 1987 et n°209/6089 du 20 juillet 1990 sur la question des enfants libanais. Il faisait valoir la notion de charge effective et permanente au regard d'un simple accueil par un foyer français, la notion comprenant la possibilité "d'exercer pleinement les responsabilités civiles qui sont normalement exercées par les représentants légaux" et ne pouvant se réduire à une seule charge financière.

La cour de cassation³ rappelle à son tour que les allocations familiales "sont versées à la personne qui assume, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant". Elle rejette le moyen selon lequel "toute la question est de savoir si les intéressés peuvent être considérés, vis-à-vis de l'enfant "accueilli" à leur foyer dans le cadre d'une opération de parrainage, et donc ni adopté, ni même recueilli au sens juridique du terme, lequel implique que l'enfant se trouve en situation d'abandon, comme en assumant "la charge effective et permanente", ce qui ne saurait être sérieusement soutenu, sauf à décider que l'attribution des allocations familiales

¹La caisse de Grenoble, par exemple, a dû réviser sa position et admet dorénavant de verser les prestations demandées aux délégataires d'autorité parentale, le tribunal puis la cour l'ayant constamment débouté sur ce point.

²Nîmes, 31 janvier 1992, non publié.

³Cass. soc., 5 mai 1995, non publié.

devrait profiter, de manière automatique, à tout enfant, gardât-il par ailleurs des liens juridiques et de fait avec sa famille naturelle, accueilli pour un temps plus ou moins long et quelles que soient les conditions juridiques de cet accueil, au sein du foyer métropolitain [...]".

Dans une affaire comparable menée parallèlement dans le ressort de la DRASS Rhône-Alpes, le ministère a préféré renoncer à un pourvoi afin d'éviter de cumuler les arrêts en ce sens.

Il est bien évident que la question fondamentale n'est pas celle de la définition de la charge effective et permanente. L'objet du débat est l'admission en France d'enfants issus de pays en grandes difficultés et leur droit éventuel à accéder à notre législation sociale.

S'il fallait encore s'en convaincre, citons la lettre ministérielle du 27 mars 1993 envoyée en réponse à une demande du directeur de la DDASS de Tarn et Garonne sur un cas similaire. La lettre n'avait pas été adressée à la direction de la sécurité sociale -sous-direction de la famille- mais adressée à la Direction de la population et des migrations. La réponse a été envoyée par la sous-direction de la famille.

La distinction opérée par les praticiens entre enfants placés, arrangements familiaux et parrainage est un outil manifestement efficace de cloisonnement des différentes situations. Mais si les termes utilisés sont différents, et les solutions proposées également différentes, il n'en reste pas moins que les faits à l'origine de ces trois types de contentieux sont souvent comparables. Au fond, la différence essentielle entre ces différents domaines est la nationalité des demandeurs ou des enfants en cause ou la nationalité des décisions judiciaires en cause. Si l'on fait abstraction de l'élément d'extranéité, une même situation peut trouver indifféremment une réponse fondée dans l'un ou l'autre de ces deux domaines et la solution qui y sera apportée pourra donc être différente. En d'autres termes, la question de fond qui est celle de l'existence d'un élément d'extranéité commande souvent la solution sans pour autant qu'elle soit évoquée en tant que telle. Mais un autre paramètre interfère : le choix de l'argumentation et donc de la réponse donnée à la demande de prestations est également soumis à une appréciation qualitative de l'organisation familiale en cause.

ANALYSE DES PRATIQUES

Synthèse de l'évolution retracée

Lorsque les pratiques ont commencé à devenir plus exigeantes que ne l'est la loi, les caisses ont demandé un titre confiant l'enfant au tiers recueillant. Ce titre avait semblé-t-il une fonction probatoire, il devait prouver une prise en charge effective et permanente de l'enfant en cause. Mais cette fonction probatoire s'est parfois révélée insuffisante pour limiter l'accès aux prestations familiales aux situations jugées illégitimes par les acteurs. Le raisonnement a alors évolué pour aboutir à une modification du contenu même du critère de charge effective et permanente. Les effets parfois excessifs de cette dernière évolution sont alors compensés par un retour à la distinction *a priori* obsolète entre allocataire et attributaire.

L'exigence d'un titre comme mode de preuve de la prise en charge de l'enfant

Dans un premier temps, les pratiques se sont fondées sur l'exigence d'un titre pour limiter l'accès aux prestations familiales. Ce titre a d'abord été demandé comme un mode de preuve indispensable au transfert de charge.

A l'origine, le titre exigé des caisses d'allocations familiales était toute décision judiciaire confiant l'enfant accueilli au tiers demandeur de prestations. La décision ne devait pas nécessairement prononcer un transfert de l'exercice de l'autorité parentale. Outre les décisions de délégation d'autorité parentale, il pouvait donc s'agir d'une ordonnance du juge des enfants prise au titre de l'assistance éducative¹ ou d'un jugement de divorce confiant l'enfant à une autre personne qu'à ses propres parents en application de l'article 287-1 du Code civil². Certains allocataires se tournaient donc vers le juge des enfants en vue d'obtenir une ordonnance d'assistance éducative leur confiant l'enfant pour lequel ils cherchaient à obtenir des prestations. Mais le juge des enfants ne peut que difficilement admettre la requête : les articles 375 et suivants du Code civil limitent sa compétence aux situations où « la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger ». Il n'y a donc pas lieu de prendre une mesure d'assistance éducative lorsque l'enfant, confié à un tiers en l'absence d'une décision judiciaire préalable, l'a été à la suite d'un accord entre les parties. De deux choses l'une. Ou bien cet accord crée une situation de danger pour l'enfant, et le juge ne saurait l'entériner. Ou bien cet accord ne crée pas de situation de danger, et le juge ne saurait intervenir. Le juge se doit donc de refuser de prendre une telle ordonnance, même s'il en connaît les conséquences économiques.

¹Les décisions du juge des enfants n'entraînent en aucun cas une modification de l'attribution de l'exercice de l'autorité parentale.

²Depuis la loi du 22 juillet 1987, le fait de confier l'enfant à une tierce personne n'emporte plus transfert de l'autorité parentale, puisque le terme de garde, qui englobait résidence habituelle et autorité parentale, a été supprimé au profit de la seule résidence. L'article 287-1 précise d'ailleurs que « la personne à qui les enfants sont confiés accomplit tous les actes usuels relatifs à leur surveillance et à leur éducation ».

Il semble que les demandeurs se soient davantage tournés vers la solution de la délégation d'autorité parentale. L'institution répond d'ailleurs mieux aux situations de fait en cause.

En l'absence de décision judiciaire, les caisses d'allocations familiales refusaient d'accorder la qualité d'allocataire au demandeur, bien qu'il assume en fait la charge effective et permanente du ou des enfants. En revanche, l'existence d'un titre devait permettre d'attribuer la qualité d'allocataire au demandeur pour le ou les enfants en cause dès lors qu'il en assumait effectivement la charge.

En exigeant que la situation soit confirmée par une décision judiciaire, la pratique des Caisses pouvait aboutir à empêcher tout versement des prestations pour l'enfant confié : si la personne qui héberge l'enfant en a bien la charge, elle n'a pas de titre à l'exercer, tandis que les parents, à l'inverse, ont un titre, mais pas la charge de l'enfant. Les prestations ne seront donc pas versées, la caisse estimant que personne ne remplit les conditions nécessaires. Cette conséquence logique de la nouvelle lecture qui était faite du critère d'enfant à charge était semble-t-il assez facilement admise s'agissant d'enfants étrangers confiés à des tiers résidant en France. Pour eux, s'ajoutait encore le fait que les parents, qui auraient pu avoir la qualité d'allocataire, ne résidaient pas en France. Elle était en revanche plus difficilement admise s'agissant d'enfants français dont les parents résidaient également en France. Il fallait donc trouver d'autres réponses à une question qui n'a jamais été posée.

L'une des réponses possibles a été de faire produire tous leurs effets aux décisions française en refusant dans le même temps d'admettre la valeur juridique des décisions étrangères. Ainsi une décision de délégation d'autorité parentale prise par un tribunal de grande instance permet au délégataire d'obtenir de versement de prestations familiales tandis qu'une décision équivalente rendue par une juridiction étrangère ou par une autorité étrangère équivalente n'est pas prise en considération. Nombre des décisions retrouvées sont l'illustration de ce détournement.

Mais la parade était relativement simple à trouver. Le droit français admet de plein droit la valeur juridique des décisions prises par une juridiction étrangère en matière d'état des personnes¹. Aussi, en considérant qu'une prise en charge de fait doublée d'un titre devait permettre le versement des prestations, les caisses avaient dû admettre certains titres étrangers. S'agissant notamment des enfants d'origine musulmane, les caisses avaient établi qu'elles pouvaient admettre le versement de prestations à la suite d'un

¹ Les conditions d'admissibilité de ces décisions étrangères dans l'ordre juridique interne peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire, mais il s'agit d'un contrôle judiciaire a posteriori, tendant à remettre en cause l'autorité de plein droit de la décision étrangère.

recueil légal décidé judiciairement par les autorités du pays d'origine, ou éventuellement à la suite d'un recueil légal constaté par décision notariée ayant reçu l'exequatur¹. Les caisses se trouvaient également confrontées à des décisions étrangères fondées sur des traditions locales inconnues en France et dont la valeur pouvait être contestée.

La règle semble être aujourd'hui de n'accorder aucune valeur aux titres étrangers, quelque soit leur auteur. Les demandeurs doivent donc obtenir ou bien l'exequatur de la décision étrangère, ou bien une décision française équivalente. L'exequatur leur permet d'acquérir une autorité identique à une décision française. Parallèlement, l'ensemble de ces titres peut se traduire devant les juridictions françaises sinon par une décision d'adoption, au moins par une décision de délégation d'autorité parentale. L'institution de la délégation d'autorité parentale a donc été appelée en renfort et les demandeurs avertis, notamment en matière de parrainage, ont obtenu d'être délégataires de l'autorité parentale sur les enfants en cause.

L'essentiel des litiges s'est alors noué autour des conséquences qu'il faut ou non attacher à une décision de délégation d'autorité parentale, les caisses refusant d'en tenir compte parce qu'elles seraient impuissantes à transférer une charge nouvellement définie.

L'exigence d'un titre comme élément constitutif de la prise en charge de l'enfant

Dans un premier temps, l'organisme a fait valoir que devait être considéré comme "à charge effective et permanente l'enfant à l'égard duquel la famille assume la responsabilité de sa charge dans toutes ses composantes juridiques, de fait et morales (soit l'enfant de filiation directe, abandonné ou orphelin et recueilli)". En conséquence "lorsqu'un parent allocataire résidant en France place ses enfants auprès d'une famille d'accueil en France, cette famille ne peut revendiquer la qualité d'allocataire et les droits qui s'y attachent aux lieux et places du parent que s'il s'avère que l'enfant placé est abandonné ou devient orphelin. La famille l'ayant recueilli en assume alors toutes les responsabilités"². C'était renvoyer d'une part aux frais d'entretien de l'enfant, d'autre part "à la pleine et entière responsabilité éducative et affective de l'enfant".

Cette pleine et entière responsabilité s'est rapidement traduite par l'exigence de l'exercice de l'autorité parentale sur l'enfant. On a alors abouti aux situations dans

¹En revanche, elles refusaient en principe de tenir compte des recueils légaux décidés par l'autorité publique, même si parallèlement, les caisses sont habituellement moins exigeantes pour admettre la qualité d'allocataire lorsque le demandeur a accueilli un enfant orphelin.

²Lettre ministérielle n° 14/6/87 du 13 mars 1987 à Monsieur le directeur de la DRASS Rhône-Alpes, Accueil d'enfants libanais par des familles françaises

lesquelles le demandeur opposait à la caisse une décision (française) de délégation d'autorité parentale.

Mais le détour par la délégation ne permet plus aujourd'hui aux caisses, ou pas toujours, de s'opposer à ce type de demande. En effet, d'une part l'exigence d'une prise en charge financière était prouvée, d'autre part les tribunaux n'ont pas admis qu'une décision française de délégation d'autorité parentale puisse ne pas suffire pour ouvrir droit aux prestations familiales demandées.

C'est le cas des juridictions grenobloises, dont les décisions ont conduit la caisse à modifier sa pratique, la cour d'appel confirmant sur ce point les décisions du TASS¹.

Dans les deux affaires, la cour a également dû rappeler que le versement des prestations familiales n'est pas subordonné à l'absence de versement d'une pension alimentaire par le ou les parents qui n'en assument pas la garde, la caisse ne pouvant invoquer la carence du parent naturel quant à ses devoirs d'entretien pour s'exonérer de ce versement.

A partir du moment où une décision de délégation permettait de transmettre effectivement à l'accueillant les "responsabilités" habituellement exercées par le ou les parents, un autre argument a été avancée. A la condition d'une "prise en charge financière assumée par le tiers demandeur", s'est substituée la condition d'une "prise en charge financière obligatoire assumée par le tiers demandeur tenu à l'égard de l'enfant d'une obligation alimentaire". Au transfert des responsabilités éducatives s'est alors ajoutée la question de l'obligation alimentaire. Ainsi le ministère de tutelle considère-t-il l'hébergement provisoire d'un enfant par un tiers résultant d'un accord entre la famille accueillante et la famille de l'enfant ne met pas fin aux responsabilités civiles des parents à l'égard de l'enfant. La charge "s'entend de l'ensemble des devoirs et obligations dévolus aux représentants légaux de l'enfant dans le cadre du code civil [et] des obligations alimentaires, des devoirs de garde, de surveillance, d'éducation, dans le but de protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé, sa moralité"².

Les juridictions ont déjà eu à répondre à cette argumentation et l'ont rejetée, spécialement la cour de cassation selon laquelle les textes n'imposent pas, lorsqu'un enfant est confié par sa mère à un tiers, que l'allocataire justifie de l'existence d'une

¹Grenoble, 16 nov. 1993, Appel sur TASS Grenoble 26 nov. 1992, (grille n° 640) et Grenoble, 8 juin 1993, Appel sur TASS Grenoble 17 sept. 1992 (grille n°777), supra

²Circ. CNAF n°29-92 du 15 avril 1992 (Lettre ministérielle du 3 février 1992), Rev. Droit sanit. et soc. 1992, 708, supra.

obligation alimentaire pesant sur lui [...] dès lors qu'il est constaté qu'elle assume la charge effective et permanente de l'enfant¹.

Les circulaires en cause ne peuvent que limiter le domaine d'application des prestations familiales : en aucun cas un tiers peut être tenu à la fois d'une obligation d'entretien et exercer l'autorité parentale sur un enfant sans en être le parent au sens du droit de la filiation. Tout au plus un membre de la famille peut-il exercer en même temps l'autorité parentale -au titre d'une délégation- et avoir à l'égard de cet enfant une obligation alimentaire, mais cela concerne seulement les grands-parents, pas même les frères et sœurs puisqu'il n'existe pas d'obligation alimentaire légale entre ceux-ci². En dehors du cas particulier des grands-parents, la seule délégation d'autorité parentale est alors impuissante et la seule solution juridiquement possible au demandeur est l'adoption. En effet, seule l'adoption peut transférer non seulement l'autorité parentale au tiers demandeur de prestations mais également une obligation d'entretien à l'égard de l'enfant en cause. L'adoption ne correspond évidemment pas aux situations de faits visées par les pratiques restrictives en cause, qu'il s'agisse de situations dites d'arrangements familiaux ou de situations dites de parrainage.

L'exigence d'un titre a perdu sa seule fonction probatoire lorsqu'il est apparu que les demandeurs avertis pouvaient l'obtenir auprès de la juridiction compétente, spécialement dans les hypothèses dites de parrainage. Lorsqu'il est exigé, ce titre est alors devenu un élément constitutif de la prise en charge de l'enfant en cause : la prise en charge ne peut plus être le seul résultat d'une convention passée entre le ou les parents et le tiers accueillant demandeur de prestations. Elle ne peut être qu'un transfert de l'ensemble des responsabilités et obligations des parents envers leurs enfants. Les motivations des caisses devant les juridictions qui se réfèrent sur ce point aux lettres ministérielles correspondantes en sont le meilleur témoin.

Les pratiques se sont modifiées au gré des ajustements nécessités par les nouvelles situations des demandeurs de prestations, elles-mêmes justifiées par les exigences des caisses. De l'exigence d'un titre justifiant la prise en charge effective et permanente du ou des enfants en cause, les caisses sont passées à une nouvelle étape. Le titre est seulement l'un des éléments de preuve de la prise en charge effective et permanente. Il

¹Cass. soc. 25 novembre 1993, T.S.A. 6 mai 1994, D. 1995, 39, Pourvoi sur Orléans, 28 janvier 1988, appel sur TASS de Tours, 17 mars 1986, supra.

Voir également TASS Valence, 23 septembre 1994, Appel devant le cour de Grenoble, 15 janvier 1996, voir infra, où la caisse faisait valoir que les prestations ne peuvent être accordées "qu'aux personnes qui assurent l'ensemble des responsabilités civiles qui sont celles des représentants légaux ; c'est-à-dire obligation alimentaire, devoir de garde, de surveillance, d'éducation [...]".

²Articles 203 et suivants du C. civ.

ne saurait suffire à déterminer la religion des caisses, maîtres du jeu, qui doivent dans tous les cas s'assurer d'une prise en charge effective et permanente. L'argument est en soi recevable : il est effectivement prévu par les textes que les caisses doivent apprécier au cas par cas si le demandeur remplit bien la condition de charge effective et permanente de l'enfant. Mais le renvoi à ce pouvoir d'appréciation est utilisé pour remettre en cause la pratique antérieure qui avait fait la preuve de son incapacité à écarter les demandeurs de prestations dont les organismes ne voulaient pas -ou ne voulaient plus-. Ainsi, après avoir affirmé que la charge effective et permanente ne saurait être totalement indépendante de la situation de droit, les caisses ont réaffirmé la prééminence de la charge de fait tout en lui donnant un contenu très restrictif. L'opération devait permettre, au moins pour un temps, de ne plus avoir à tenir compte des décisions judiciaires qui étaient au préalable admises comme prouvant la prise en charge effective et permanente du ou des enfants par le demandeur de prestations.

Cette nouvelle étape du raisonnement marque bien évidemment une pratique encore plus restrictive, mais elle signifie également que la première partie est gagnée. Il n'est plus admis aujourd'hui dans les caisses que la seule prise en charge de fait -au sens où l'entend la chambre sociale de la cour de cassation- puisse permettre valablement d'obtenir la qualité d'allocataire. L'affaire est entendue, au point qu'il ne semble plus exister de contentieux sur ce point, au moins dans les deux sites sous examen. Des entretiens effectués auprès des services contentieux, il ressort que ce type de difficultés ne se poserait plus. Même chose auprès de la DRASS Rhône-Alpes : le pouvoir de tutelle n'a plus ou presque plus à s'exercer sur ce point. Les commissions de recours amiable ne dérogent plus à ces pratiques devenues règles, ou bien parce qu'elles y adhèrent, ou bien parce qu'elles savent devoir être sanctionnées par le pouvoir de tutelle. Pour s'opposer à ce pouvoir, la caisse devrait agir judiciairement contre la décision d'annulation qui lui est opposée, devant le tribunal administratif. A notre connaissance, une seule caisse l'a tenté. Elle a obtenu gain de cause : l'appréciation du ministère de tutelle sur la notion de charge effective et permanente qui était opposée à la CRA a été jugée illégale par le tribunal¹.

Quant aux allocataires, ils peuvent s'opposer à cette interprétation en saisissant le TASS, mais la confirmation des pratiques instituées à l'intérieur de l'institution par les juges des tribunaux des affaires de sécurité sociale est possible, comme le montrent les décisions retrouvées lors de la recherche. Si aujourd'hui la position tranchée de la cour de cassation est mieux connue des magistrats, il n'en reste pas moins que ce type de contentieux semble ne plus parvenir devant les juridictions.

¹ Sur ce point, voir supra, partie 1.

Indépendamment de la question d'un jugement de délégation, les pratiques ont modifié le contenu même de la notion de charge pour lui donner une coloration juridique.

Accepter les délégations, ce n'est qu'une exception à cette règle : en présence d'une délégation d'autorité parentale, les CAF n'opposent pas leur nouvelle conception de la charge pour refuser de payer les prestations, sachant qu'elles seront déboutées si le contentieux est porté devant le juge. Mais en l'absence d'un jugement de délégation, elles font jouer à plein cette nouvelle définition.

Le titre que constitue une décision judiciaire est donc à nouveau présenté comme un élément de preuve, les caisses devant dans tous les cas apprécier la réalité de transfert de la charge effective et permanente, le titre judiciaire ne jouant à nouveau que comme élément de preuve "capital", mais insuffisant. La raison qui en est donnée est que c'est à la caisse d'apprécier les situations susceptibles d'ouvrir droit aux prestations, pas au juge : "l'existence d'un jugement ne permet pas de rejeter catégoriquement l'existence d'un simple arrangement familial et ne confère donc pas automatiquement au tiers recueillant la qualité d'allocataire"¹, "le jugement prononçant la délégation de l'autorité parentale est un élément de preuve capital pour apprécier si l'enfant est à charge du demandeur. Les CAF peuvent apprécier cependant si l'enfant est véritablement à charge en cas de "doute majeur"², ou encore un jugement rendu sur la base de l'article 350 du Code civil peut constituer la preuve du transfert de la charge de l'enfant mais la CAF se réserve le droit d'apprécier chaque situation au cas par cas³.

Dans le même temps, il est par conséquent conseillé aux caisses de ne pas demander aux allocataires d'obtenir une telle décision.

Une raison toute pragmatique peut être avancée : si l'on considère la jurisprudence sur ce point, la caisse court le risque de devoir se plier à une éventuelle décision dès lors que le demandeur la présentera.

Modifier le contenu même du critère de charge effective et permanente a emporté des conséquences peut-être inattendues, en tout cas plus larges que celles recherchées à l'origine. Modifier le contenu même du critère de charge, c'était interdire dans tous les cas au tiers demandeur l'accès aux prestations familiales. La pratique semble avoir trouvé une parade en réintroduisant la distinction entre allocataire et attributaire.

L'utilisation par les Caisses de la distinction allocataires/attributaires

¹Fax CNAF (PF) du 23 mars 1993 à la CAF de Valenciennes.

²Fax CNAF (PF) du 2 juillet 1993 aux Caisses d'allocations familiales.

³Fax CNAF (PF) du 23 juillet 1993 à la CAF de Perpignan.

Les pratiques élaborées sont d'application générale. Il n'est pas admis par les acteurs que l'appréciation restrictive de la notion de charge soit appliquée seulement aux situations pour lesquelles ils estiment légitimes de ne pas verser de prestations. En même temps, certaines situations dignes d'intérêt ne peuvent pas trouver de solution du fait d'une appréciation trop stricte de la notion d'enfant à charge. Il arrive notamment que des enfants dont les parents résident en France soient confiés à des familles elles-mêmes résidant en France sans qu'ils puissent leur être reproché d'avoir organisé cet "arrangement familial" dans le but supposé ou réel d'obtenir des prestations familiales plus importantes. Aussi les caisses ont-elles réintroduit la distinction entre attributaires et allocataires. Elle permet en même temps de répondre favorablement à certaines demandes de prestations et de répondre à la question sous-jacente du versement des prestations familiales pour des enfants étrangers installés en France sans leurs parents et pris en charge par des membres plus ou moins éloignés de leur famille.

L'article L. 513-1 du Code constitue l'article unique du chapitre 3 intitulé « Règles d'allocation et d'attribution des prestations ». Son utilité est très secondaire dès lors que depuis la loi de 1975 toute personne ayant un enfant à charge peut légalement être qualifiée d'allocataire. Le texte de l'article se contente d'ailleurs de rappeler que « Les prestations familiales sont [...] dues à la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant », sans revenir sur la distinction dorénavant inutile, ou presque¹, entre attributaire et allocataire. Le maintien de ce texte s'est traduit dans la circulaire n°54 de la sécurité sociale du 11 juillet 1978 par l'idée qu'il « convenait toutefois de prévoir la possibilité du versement des prestations familiales à la personne susceptible d'utiliser les prestations dans l'intérêt de l'enfant et qui n'en assure pas la charge ».

La partie réglementaire du Code correspondant aux « règles d'allocation et d'attribution des prestations » comporte trois articles. Seul l'article R. 513-2 nous intéresse ici². Il définit l'attributaire comme « la personne entre les mains de laquelle sont versées les prestations » et prévoit que « les conseils d'administration des Caisses d'allocations familiales et autres organismes débiteurs peuvent décider dans certains cas et après enquête sociale de verser les prestations familiales à la personne qui assure l'entretien de l'enfant ». La rédaction de ce texte permet de pallier les difficultés rencontrées du fait des pratiques des caisses : les personnes qui ont la charge d'enfants dont elles ne sont pas les parents peuvent obtenir le versement des prestations comme attributaires,

¹Cette distinction garde son utilité dans tous les cas où l'enfant est confié à une personne morale. Celle-ci ne pouvant obtenir la qualité d'allocataire, elle pourra recevoir les prestations comme attributaire.

²L'article R. 513-3 prévoit dans quelles conditions d'assiduité les enfants d'âge scolaire peuvent ouvrir droit aux prestations, ce qui a d'ailleurs un rapport très relatif avec les règles d'allocation et d'attribution des prestations

en principe à la suite d'une décision du Conseil d'administration de la Caisse d'allocations familiales.

Ces textes sont tombés en désuétude depuis la disparition de l'exigence de la condition d'activité professionnelle pour obtenir la qualité d'allocataire¹, mais ils existent toujours, et les Conseils d'administration des caisses d'allocations familiales peuvent leur donner une nouvelle utilité². En outre, du point de vue des allocataires, la solution est assez peu satisfaisante : elle les oblige à des démarches supplémentaires et les soumet à l'appréciation du conseil d'administration, après une enquête sociale.

De toutes façons, les caisses qui recourent à la distinction allocataire/attributaire pour pallier les conséquences jugées excessives de l'appréciation restrictive de la notion d'enfant à charge ne le font pas nécessairement dans le cadre de ce texte. Elles réintroduisent plus directement la distinction initiale fondée sur l'article L 513-1, débarrassé des conditions de forme précisées par l'article R 513-3.

Cette démarche se fonde sur la volonté affichée de préserver avant tout les "droits des parents allocataires, y compris lorsque l'enfant est chez un tiers, sauf situation grave tels que incarcération, hospitalisation de longue durée, décès, disparition, ou menace pour l'enfant, qui peuvent seuls justifier un transfert de charge (sinon, arrangement familial) [...] les notions d'attributaires, ou de cession et saisissabilité des prestations familiales permettent de préserver les droits des tiers"³.

Cette démarche emporte une conséquence inéluctable à l'égard de la situation des enfants étrangers confiés en France par leurs parents restés à l'étranger : dès lors que la condition de résidence en France est appréciée du chef de l'allocataire, ces enfants ne peuvent plus prétendre aux prestations. Dans ces situations, seul l'attributaire remplit la condition de résidence en France. Ils sont donc exclus du système sans être désignés en tant que tels. Dans le même temps, l'utilisation de la distinction allocataire/attributaire devrait obliger à apprécier les ressources du foyer, le nombre d'enfants à charge ou la condition d'isolement au regard du parent (allocataire) et non pas au regard du tiers (attributaire).

¹Renseignements obtenus auprès de la CAFAL (CAF de l'Arrondissement de Lyon), à laquelle nous devons des remerciements pour les renseignements qui nous ont été communiqués, particulièrement pour la chef du service des prestations ;

²Par exemple, lettre ministérielle du 21 août 1992 (Circ. CNAF n°77-92 du 30 novembre 1992) : Après enquête sociale, il paraît justifié de considérer qu'un grand-père assure la charge effective et permanente de ses deux petits-enfants dans la mesure où il assume les frais d'entretien et la responsabilité éducative et affective de l'enfant, sans qu'il soit utile de recourir à un jugement. La lettre confirme la décision de la CRA.

³Circ. CNAF n°77-92 du 30 novembre 1992, lettre ministérielle du 21 août 1996, préc.

Ainsi dans le cas d'une fratrie qui serait séparée entre deux foyers, il faudra calculer les prestations sur l'ensemble de la fratrie avant de les verser au prorata dans chacun des deux foyers. Cette nouvelle étape contient donc en germe ses propres limites. Dès lors que ce type de calcul est opéré lorsque un ou plusieurs des enfants de la fratrie est confiée à un tiers, il devient pas exemple difficile de le refuser lorsque la fratrie est divisée entre les deux parents séparés. Il serait sans doute possible de trouver d'autres exemples des difficultés possibles de cette nouvelle approche, outre son caractère fondamentalement illégale. C'est l'une des limites d'une évolution issue de la pratique, qui s'adapte au cas par cas avant de tenter d'acquérir un caractère d'application générale. L'intérêt du raisonnement par catégorie juridique, telle que la catégorie des enfants à charge, est justement d'éviter à la règle de droit de s'attacher à la multitude des faits possibles. Partir des faits pour élaborer une norme au jour le jour, au cas par cas, contraint nécessairement à une adaptation permanente. C'est contraire à la recherche d'une sécurité juridique, qui impose au contraire une règle suffisamment stable pour être prévisible.

La réintroduction de la distinction entre allocataires et attributaires montre les limites d'une position de principe trop rigoureuse, et renvoie à la distinction entre situations de droit -ou considérées comme telles- et situations de fait : dès lors qu'au sein des caisses, la notion de charge effective et permanente est devenue une notion rigide se référant à des notions de droit, la pratique réintroduit une notion de fait qui lui donne à nouveau une marge de manœuvre qu'elle avait abandonnée en modifiant le contenu initial de la notion d'enfant à charge. Cette marge de manœuvre donne à nouveau à la caisse un pouvoir d'appréciation. La différence entre les deux est cependant immense. Au lieu d'avoir un pouvoir d'appréciation limité au cadre posé par la loi initiale, les caisses se sont donné leur propre cadre. Elles se sont données à la fois la possibilité d'évincer des situations qui leurs paraissent dans tous les cas illégitimes (parrainage, recueil d'enfants étrangers), et la possibilité d'apprécier les mérites de l'organisation familiale qui leur était soumise pour opposer à la demande de prestations l'inexécution de leurs obligations par les parents.

Explication de l'évolution des pratiques

L'évolution retracée se fonde sur plusieurs facteurs

Elle n'aurait pas eu lieu si l'ensemble des acteurs, depuis les caisses d'allocations familiales jusqu'au ministère de tutelle en passant par les magistrats ou la caisse nationale, n'y avait pas volontairement ou non participé.

Elle n'aurait pas eu lieu non plus si les acteurs n'avaient pas recherché dans un même mouvement à traduire une conception apparemment commune du rôle des prestations familiales. L'évolution retracée traduit les aspirations d'une partie au moins des acteurs de l'institution au sens large, c'est-à-dire tant les caisses que la caisse nationale ou que son pouvoir de tutelle.

Les moyens de cette évolution

La volonté des caisses de ne pas verser de prestations dans certaines situations a rencontré l'accord tacite ou expresse tant de la CNAF que du pouvoir de tutelle. La lecture des lettres circulaires émanant de l'un comme de l'autre démontre que chacun multiplie les arguments pour justifier les pratiques les plus restrictives. Le contrôle de légalité¹ du pouvoir de tutelle se réduit dans ce domaine à un contrôle en opportunité, les arguments développés par le pouvoir de tutelle à travers les lettres ministérielles étant à l'évidence un habillage juridique plus ou moins convaincant de décisions prises en opportunité.

Mais la séparation des pouvoirs se justifie par l'exercice de contrôles croisés entre les différents domaines. Si l'exécutif peut avoir tendance à se substituer au législatif, le judiciaire² a pour rôle de le rappeler à sa fonction. Or les pratiques étudiées font l'objet d'un contrôle parfois très atténué par le pouvoir judiciaire. Comme on l'a vu, les usagers dont la demande a été refusée sur le fondement des pratiques en cause peuvent contester la décision prise à leur encontre devant les juridictions de l'ordre judiciaire, plus spécialement le tribunal des affaires de sécurité sociale. Le recours judiciaire n'est pas toujours une solution satisfaisante. L'organisation juridictionnelle de la sécurité sociale a été adaptée pour mettre en place des « procédures simples et peu coûteuses, accessibles aux éléments de la population les plus défavorisés, et adaptée à des litiges dont l'importance objective peut être très limitée »³, la création des Tribunaux des affaires de la sécurité sociale a été faite dans ce même esprit. Mais cette préoccupation comporte ses propres limites.

La procédure préalable et obligatoire devant la Commission de recours amiable est en fait un recours devant une émanation du conseil d'administration de l'organisme qui confirme la politique de la caisse. Après cette première étape sans résultat, le demandeur doit encore saisir le tribunal, où il rencontrera d'autres difficultés propres à

¹Article L. 151-1 du Code de la sécurité sociale : « les décisions du conseil d'administration [...] des Caisses d'allocations familiales [...] sont soumises au contrôle de l'autorité compétente de l'Etat. (Elle) peut annuler ces décisions lorsqu'elles sont contraires à la loi ».

²Sur l'étendue du contrôle judiciaire sur les pratiques étudiées, voir supra, partie 1.

³J.J. Dupeyrou, Droit de la Sécurité sociale, Dalloz 1988, n°375, p.852.

l'organisation de la juridiction. Le tribunal reste fortement influencé par la doctrine de la caisse, en tout cas dans les sites étudiés. Les juridictions fonctionnent souvent sur la seule base des motivations fournies par les représentants des caisses, sans contradicteur. La fonction classique du juge arbitre entre deux prétentions contraires est alors difficilement tenable. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles, sur 642 décisions rendues par ces deux juridictions étudiées pendant l'année 1992, 12 seulement donnent droit à l'allocataire, alors que les entretiens faisaient valoir que l'explication est essentiellement à rechercher dans la mauvaise foi ou dans la mauvaise information des plaignants. L'étape suivante est celle de la Cour d'appel, ou même celle de la Cour de cassation : l'intérêt en cause est souvent trop faible pour que le tribunal juge à charge d'appel, surtout si l'on tient compte du fait que le taux d'appel est apprécié au regard du montant de la dette au jour de la demande et non pas au regard du montant initial de la dette. Si le justiciable persévère, les juridictions d'appel ou la Cour de cassation finiront sans doute par lui donner raison : la cour de cassation maintient une jurisprudence constante en la matière.

Une évolution semble pourtant se faire jour vers un contrôle plus stricte des pratiques par le pouvoir judiciaire, même si la rareté et la lenteur des procédures devant les juridictions supérieures ne peuvent que ralentir cette évolution. Ainsi la cour de Lyon¹ a-t-elle annulé la décision du TASS qui lui était déferée pour absence de motivation.

Quant au contrôle des juridictions administratives, il n'est pas ou peu utilisé. Si l'autorité tutelle ne fait pas nécessairement respecter les textes tels qu'ils sont lus par les juridictions supérieures, ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours administratif contentieux, dans un délai de deux mois. La CAF de Seine-saint-Denis a utilisé ce recours et obtenu gain de cause, mais ce n'est que la décision individuelle qui a été annulée. Pour que cette voie soit utilisée, encore faut-il que la caisse dont la décision a été annulée conteste le bien fondé des pratiques incriminées. A travers les entretiens menés auprès de deux caisses, il apparaît que les agents approuvent le plus souvent ces choix même si certains, rares, estiment que les justifications juridiques qui en sont données ne tiennent pas. Une autre voie serait de contester la légalité des pratiques incriminées devant le juge administratif, pour aboutir à une annulation des textes qui les fondent. Ce contrôle n'a pas eu lieu à notre connaissance.

Le sens de cette évolution

Les justifications avancées sont mal fondées, en droit, pour légitimer les pratiques décrites. Il n'en reste pas moins que les lettres ministérielles et lettres CNAF fondent

¹Lyon le 26 juillet 1995, appel sur TASS Lyon, 17 mars 1994, voir supra.

l'argumentaire des agents des caisses, même lorsqu'ils admettent qu'ils sont juridiquement mal fondés.

En fait, parmi les personnes entendues, rares sont celles qui mettent réellement en question les pratiques actuelles autour de la notion d'enfant à charge au regard de la notion initiale d'enfant à charge. Les arguments juridiques utilisés pour justifier ces pratiques sont parfois (rarement) contestés. En règle général, les acteurs entendus estiment plutôt que la valeur de ces documents n'a pas à être discutée : la force de ces documents internes pourtant sans valeur juridique intrinsèque est extrêmement importante. En tout cas le but recherché de la réduction du domaine d'application des prestations familiales n'est pas remis en cause.

Au fond, deux explications sont avancées, de façon plus ou moins explicite. Elles concernent d'une part les enfants étrangers confiés en France par leurs parents restés à l'étranger, d'autre part les organisations familiales jugées défectueuses dans lesquelles les parents n'assument pas leurs obligations.

La question des étrangers

Les acteurs interrogés n'évoquent que timidement la question, mais lorsqu'ils le font ils admettent tous qu'il ne serait pas normal de donner des prestations à ces enfants, considérant que le système français de sécurité sociale ne peut pas admettre de les prendre en charge.

Les moyens repris par la cour de cassation dans l'affaire jugée récemment sont exemplaires de l'argumentaire développé¹. On peut y lire que "toute la question est de savoir si les intéressés peuvent être considérés, vis-à-vis de l'enfant "accueilli" à leur foyer dans le cadre d'une opération de parrainage, et donc ni adopté, ni même recueilli au sens juridique du terme, lequel implique que l'enfant se trouve en situation d'abandon, comme en assumant "la charge effective et permanente", ce qui ne saurait être sérieusement soutenu, sauf à décider que l'attribution des allocations familiales devrait profiter, de manière automatique, à tout enfant, gardât-il par ailleurs des liens juridiques et de fait avec sa famille naturelle, accueilli pour un temps plus ou moins long et quelles que soient les conditions juridiques de cet accueil, au sein du foyer métropolitain [...]".

Le libellé de la lettre ministérielle rédigée à l'occasion de cette même affaire est également exemplaire de cette argumentation². La lettre ministérielle précise que la

¹Cass. soc., 5 mai 1995 (décision non publiée), pourvoi sur Nîmes, 31 janvier 1992, après TASS Privas, 2 octobre 1990, voir supra chapitre 1. La cour a rappelé une nouvelle fois que les allocations familiales "sont versées à la personne qui assume, dans quelque condition que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant".

²Lettre ministérielle du 23 mars 1990 à la CAF d'Aubenas, *Circulaire CNAF n°25-90 du 16 mai 1990*, voir supra, chapitre 1.

branche famille "n'a pas à assumer le risque financier pris par les familles. Il leur appartient d'apprécier ce risque dans le cadre de l'action humanitaire qu'elles choisissent de mener [d'autant que] la collectivité nationale fait un effort non négligeable [...] la protection maladie est prise en charge par les régimes internes de sécurité sociale".

La question de fond qui est soulevée ici est à l'évidence une question politique. Elle porte sur les conséquences de la résidence en France de ressortissants étrangers en situation régulière¹ au regard de l'accès aux droits sociaux.

Dès lors que le versement des prestations est pour l'essentiel soumis au principe de territorialité, les caisses ne peuvent pas se fonder explicitement sur la qualité d'étranger des enfants ou de leurs parents pour écarter le versement des prestations. Le recours à la distinction entre allocataires et attributaires leur permet, s'il y a lieu, c'est-à-dire si la décision initiale de la caisse est contestée, de se fonder sur la résidence des parents à l'étranger pour écarter sur un autre fondement juridique le versement des prestations.

L'autre argument avancé est celui de la fraude. Non pas la fraude au sens du Code de la sécurité sociale ou du code pénal, qui sanctionne l'escroquerie aux prestations familiales et permet de lever la prescription biennale, mais la fraude qui consisterait à installer des enfants en France dans le (seul) but de bénéficier des prestations familiales, ou d'avantages sociaux au sens large.

L'argument de la fraude répond à celui de l'impossibilité pour un pays comme la France "d'accueillir toute la misère du monde".

Parmi les décisions retrouvées, il existe en fait un seul exemple d'application explicite de la notion de fraude². Elle est fort différente des situations habituellement rencontrées : l'allocataire demandait le bénéfice de prestations pour trois enfants supplémentaires qui portaient à 12 le nombre d'enfants de sa famille élargie accueillis en France. Il s'agissait pour lui de payer sa dette à l'égard des membres de sa famille qui s'étaient cotisés pour financer ses études. La cour de Grenoble a considéré qu'indépendamment de la réalité de la charge, la venue de ces enfants en France était une construction réalisée dans le seul but de bénéficier de prestations familiales, les enfants étant ainsi artificiellement mis à la charge du demandeur, le tout constituant un détournement des règles du Code de la sécurité sociale qui enlève à la prise en charge des enfants sa double qualification d'effective et de permanente³.

¹Depuis la loi de décembre 1986, tant l'allocataire que les enfants pour lesquels sont demandés des prestations doivent résider régulièrement en France. Cette disposition écarte de plein droit toutes les situations de résidence irrégulière sur le territoire.

²Grenoble, 3 décembre 1991 (décision non publiée), appel sur TASS Grenoble, 24 janvier 1991, voir supra, chapitre 1.

³C'est peut-être là un nouveau rapprochement de la notion de charge avec celle de possession d'état, la possession devant être exempte de vice pour être utile.

L'interprétation stricte de la qualité d'enfant à charge n'a pas seulement pour conséquence de limiter l'accès aux prestations des enfants étrangers. A travers les entretiens effectués, il semble qu'elle traduise également une volonté de s'assurer que les parents assument "normalement" leurs obligations juridiques.

La revendication d'un contrôle de l'organisation familiale

Les Caisses justifient aujourd'hui leur position en remarquant que les parents sont tenus à une obligation d'entretien envers leurs enfants, de sorte qu'ils doivent (ou devraient) verser une pension alimentaire à la personne hébergeant leur enfant. Cette pension couvrant les frais exposés pour l'enfant, les prestations feraient en quelque sorte double emploi.

La justification est juridiquement mal fondée. L'obligation d'entretien des parents envers leurs enfants préexiste à la séparation. Justifier un refus de paiement sur le fondement de l'obligation d'entretien des parents à l'égard de leurs enfants devrait donc interdire dans tous les cas de verser des prestations familiales aux parents pour leurs propres enfants, puisqu'ils sont toujours tenus par une obligation d'entretien à leur égard. Par ailleurs la condition d'enfant à charge n'est pas une condition de charge exclusive : en aucun cas, le bénéfice d'une pension alimentaire interdit à un enfant le droit de recevoir des prestations familiales. La participation de l'un des parents à l'entretien des enfants résidant avec l'autre n'interdit donc pas à ce dernier de recevoir des prestations familiales, pas plus qu'elle n'interdit de recevoir des prestations à un tiers qui aurait accueilli l'enfant.

En dehors du domaine relativement récent de l'ASF, les prestations familiales sont de longue date débarrassées de toute référence aux obligations alimentaires. Ainsi la doctrine juridique puis les juges s'étaient demandé si le débiteur d'une pension alimentaire ne pouvait pas déduire du montant de la pension fixée par le juge le montant des prestations familiales que l'autre parent recevait du fait des enfants communs. Après avoir admis cette solution, la jurisprudence l'a rejetée, et c'est aujourd'hui une jurisprudence constante¹. L'existence même d'une prestation telle que l'ASF, qui renvoie expressément sur le terrain des obligations alimentaires suffirait d'ailleurs pour affirmer que, a contrario, les autres prestations n'ont juridiquement rien à voir avec les obligations alimentaires.

¹ Voir A. Rouast, La sécurité sociale et le droit de la famille, in Etudes offertes à G. Ripert, Le droit privé français au milieu du XX^e siècle, Tome I, LGDJ 1950, p. 346.

Il n'empêche que l'argument est très largement repris, les acteurs considérant comme anormal de verser des prestations lorsque les parents eux-mêmes n'exécutent pas leurs obligations. Personne ne semble considérer que les prestations doivent d'abord être traitées comme une aide apportée pour l'enfant, qui en aurait d'autant plus besoin que ses parents exécutent peu ou pas leur obligation d'entretien. Au contraire, le refus de verser les prestations est analysé comme le refus de cautionner une situation familiale dégradée, comme le refus de cautionner l'attitude irresponsable des parents.

L'un des entretiens effectués est typique de cette analyse :

"Je ne trouve pas normal qu'il y ait des arrangements familiaux, parce que ça peut aller loin. Un exemple : une allocataire qui était salariée, elle avait des problèmes de santé, elle faisait des problèmes de déprime, elle avait deux enfants, elle a confié ses enfants à sa sœur qui était sans activité, bénéficiaire du RMI et criblée de dettes. Elle lui confiait ses deux enfants. Avec ça, l'allocataire a eu des prestations familiales, a eu une aide au logement plus importante, a eu de cette façon plus de ressources. Est-ce que vous trouvez normal pour quelqu'un qui travaille, qui peut assumer ses enfants, de confier sans pension alimentaire deux enfants à une personne qui non seulement ne travaille pas mais a des dettes. Comment est-ce qu'on peut expliquer ça ? Ce n'est quand même pas la situation de cette personne qui était malade, dépressive, qui justifie de confier ces enfants-là à une sœur, je veux dire qu'il y a quand même des services sociaux qui peuvent gérer ça.

- Il vaut peut-être mieux confier ses enfants à une sœur qu'à l'ASE, et puis elle est titulaire de l'autorité parentale, elle fait ce qu'elle veut de ses enfants

- Même si elle n'a pas un centime, si elle a des dettes jusque là...Je ne suis pas d'accord

On peut aller très loin comme ça. Là les parents peuvent démissionner.

On a quand même, nous la CAF, on a quand même un certain rôle dans le..... en payant des prestations familiales, on a quand même un objectif c'est de maintenir la famille, aussi. Ce n'est quand même pas de donner de l'argent à quelqu'un qui en a besoin et qui va prendre des enfants pour avoir de l'argent."

La situation est souvent présentée comme un moyen de prévenir la fraude qui consisterait à rattacher un enfant unique à une autre famille d'au moins un enfant, pour bénéficier des allocations familiales, ou qui consisterait plus généralement, comme dans l'exemple de l'entretien rapporté, à obtenir plus de prestations.

L'argument est au fond peu recevable : les organismes peuvent se prémunir contre ce type de fraude en exigeant que l'allocataire assume la charge effective et permanente des enfants, dans la pleine acception du terme. On imagine mal un parent abandonner réellement la responsabilité économique, éducative et affective de son enfant dans le seul but de permettre à un tiers d'obtenir des prestations familiales plus élevées.

La question de la fraude est soulevée notamment à propos des partages de fratrie après la séparation des parents, ce partage étant évité pour permettre le maintien des prestations familiales, ou à propos du choix de la résidence des enfants après une

recomposition familiale, ce choix étant parfois dicté par des considérations économiques telles que la possibilité de percevoir des prestations familiales plus importantes en réunissant de plus nombreux enfants dans le même foyer. Ce calcul justifierait certaines demandes de modification de la résidence habituelle des enfants. Outre l'idée que des situations marginales ne doivent pas influencer la règle commune, peut-être faut-il remarquer que ce type de calcul est opéré dans d'autres domaines, sans qu'il soit considéré comme frauduleux. Ainsi en est-il du point de vue fiscal : les parents pourront procéder à une évaluation des avantages et inconvénients fiscaux que pourrait représenter pour eux soit le bénéfice d'une part ou d'une demi-part supplémentaire de quotient familial, soit le bénéfice de la déductibilité d'une pension alimentaire. Ce type de calcul n'est pas en tout cas frauduleux au sens du code de la sécurité sociale ou du code pénal.

La condamnation des parents qui n'exécutent pas leurs obligations correspond peut-être à un effet boule de neige de l'ASF. Depuis son introduction, le mécanisme de l'ASF a été introduit dans le mécanisme de versement de l'API, de même que dans le mécanisme de versement du RMI. En effet, cette prestation a servi de référence dans l'application de ces autres prestations : le système de l'ASF est appliqué en priorité au versement de l'API et du RMI, y compris lorsque le bénéficiaire du RMI ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier de l'ASF¹. Il semble que le renvoi que cette prestation opère aux obligations alimentaires ait eu un effet encore plus large et touche également les conditions de versement de l'ensemble des prestations familiales à travers l'interprétation qui est faite de la notion d'enfant à charge.

Une autre explication peut être avancée. Le code de la sécurité sociale prévoit expressément que les allocations familiales peuvent être maintenues au parent allocataire lorsque celui-ci entretient des relations personnelles avec son enfant placé, lorsqu'il participe "à la prise en charge morale ou matérielle de l'enfant ou en vue de faciliter le retour de l'enfant dans son foyer" (art. L 521-2 al. 3). C'est dire que ce maintien des allocations familiales est écarté lorsque le parent se désintéresse de son enfant qui ne vit plus avec lui. Il s'agit là de la conséquence que le code tire de l'attitude du parent négligent. Rien n'est dit expressément concernant les autres prestations, mais il semblerait qu'elles puissent être soumises au même régime, par analogie. C'est un moyen de refuser de se fonder sur les arrangements de familles, puisque le code ne vise que les situations dans lesquelles l'enfant est confié aux services de l'ASE. Même s'il ne s'agit pas nécessairement d'une décision du juge des enfants ou du service lui-même, il ne peut pas s'agir d'une convention entre deux personnes privées. Par un raisonnement a

¹ L'action alimentaire étant obligatoire dans le cadre du RMI, celui-ci peut être versé déduction faite du montant d'une ASF fictive, alors même qu'il n'aurait pas d'enfant à charge pour lequel agir en établissement d'une pension alimentaire.

contrario très contestable, on peut donc en déduire que si les allocations familiales (et par extension les prestations familiales) peuvent être maintenues au parent allocataire lorsque l'enfant est confié à l'ASE, elles ne peuvent pas être maintenues lorsque l'enfant est confié à tout autre qu'à l'ASE. Cela permet de faire le lien avec le code de la famille et de l'aide sociale. Les textes y utilisent les termes d'enfant confié ou d'enfant recueilli, au titre de la prise en charge par les services de l'aide sociale (art. 46 CFAS), mais pas ceux d'enfant accueilli¹, terme auquel les pratiques associent le refus de verser des prestations

L'évolution retracée accroît considérablement la complexité de la gestion des prestations familiales, en appliquant des conditions générales d'accès aux prestations différentes selon les situations en cause. Le renvoi à la notion initiale de charge effective et permanente aurait au moins l'avantage de la simplicité. Au contraire, en rendant l'ensemble encore moins lisible, la complexité a permis d'écarter les intrus sans les nommer. Le droit n'est plus qu'un prétexte, les arguments de droit un moyen de justifier une position déterminée sur d'autres fondements. Les jugements de valeurs se multiplient, tant sur les étrangers et les abus que sur les familles dissociées et les parents qui n'assument pas leurs obligations, spécialement leur obligation d'entretien.

Conclusion

Cette étude permet une affirmation sur le fond, quant aux normes mises en œuvre et une affirmation sur la forme, quant aux modalités d'intervention du droit. S'il est beaucoup plus délicat de s'avancer sur le terrain du devenir de ces pratiques, il est en revanche possible de donner quelques pistes de réflexion.

1. Sur le fond d'abord. Il est assez difficile de donner une origine précise à l'évolution de ces pratiques, mais elle remonterait presque à la suppression de la condition d'activité professionnelle, à partir du moment où toute personne pouvait prétendre à la qualité d'allocataire et plus seulement à celle d'attributaire des prestations.

L'explication de cette évolution se trouve pour beaucoup dans la volonté des caisses, relayées par le pouvoir de tutelle, d'exclure du domaine d'application des prestations familiales les enfants étrangers envoyés en France par leurs parents eux-mêmes restés à l'étrangers, et dont on pouvait penser qu'ils étaient envoyés en France pour bénéficier d'un environnement socio-économique plus favorable. Cette démarche a été analysée comme une fraude à laquelle se devait de répondre l'institution, sans pour autant exclure explicitement ces enfants étrangers du bénéfice des prestations. Si cette seule

¹ Sur les distinctions opérées par la pratique, voir par exemple la lettre ministérielle du 23 mars 1990, au sujet du parrainage, supra.

explication est peut être insuffisante, c'est en tout cas celle qui a été le plus souvent donnée lors des entretiens, d'une façon plus ou moins explicite.

Parallèlement, l'évolution se traduit pas une référence de plus en plus forte à des critères de droit. L'accumulation des conditions aboutit à exclure tout "arrangement de famille" dès lors que le tiers n'exerce pas d'autorité parentale sur l'enfant dont il assume la charge et n'a pas d'obligation alimentaire à son égard. Ces textes internes (circulaires CNAF, lettres ministérielles) cherchent manifestement à justifier a posteriori les solutions retenus au cas par cas. L'exercice est difficile, et ils se fondent sur des arguments juridiques souvent manifestement erronés. Le premier argument serait sans doute que l'accumulation des conditions auxquelles aboutissent les circulaires ne permettent en définitive de verser des prestations familiales qu'à celui qui aurait adopté l'enfant en cause, ce qui évacue la question de l'enfant confié à un tiers pour renvoyer au cas de figure de l'enfant à la charge de ses parents ou de l'un d'entre eux. Les entretiens montrent l'attachement forts des acteurs à ces critères de droit, même lorsqu'ils savent parfaitement que ces critères sont juridiquement peu fondés, ou bien parce qu'ils ne respectent pas les textes de référence, ou bien parce qu'ils sont intrinsèquement inopérants. L'utilisation de critères de droit aurait en effet deux intérêts principaux. D'une part, éviter "la fraude", d'autre part ne pas cautionner des situations familiales dégradées en versant des prestations familiales alors que les parents ne respectent pas leurs obligations envers leurs enfants. Quoiqu'il en soit, les raisonnements qui président aujourd'hui au choix du versement ou du refus des prestations ont évolué de façon extrêmement importantes depuis le loi de 1975. A la volonté affichée de généraliser l'accès à la sécurité sociale a succédé la volonté des praticiens d'en écarter des situations jugées non légitimes.

2. Sur la forme, l'analyse est plus délicate. D'un point de vue juridique, la faiblesse du droit social est sa référence au fait¹. Cette étude démontre que le renvoi à la notion d'enfant à charge n'est pas purement et simplement un renvoi aux faits. Au contraire, la

¹ L'irruption de la notion de personne à charge dans le droit a ainsi suscité quelque inquiétude dans les années qui ont suivi la libération. Voir par exemple R. Savatier, *Réalisme et idéalisme en vertu du droit civil français, structures matérielles et structures juridiques*, in *Etudes offertes à Georges Ripert, Le droit privé français au milieu du XXème siècle*, Tome 1, LGDJ, 1950, qui voit dans l'utilisation des faits indépendamment de toute classification juridique « l'envahissement des structures de fait comme source directe du droit ». La « simple structure de fait semble partout gagner, en efficacité juridique, aux dépens des structures idéales, sur lesquelles des générations de juristes avaient vécu [...]. On pourrait presque dire que le *donné* réel immédiat est en train de se débarrasser du *construit* ». La réflexion portait sur l'ensemble de la règle juridique, et l'auteur dénonçait entre autres institutions les sociétés de fait, la location de fait (le maintien dans les lieux), l'union de fait, ou encore le louage de service de fait (au titre des conséquences juridiques accordées à la « relation de travail »). Le doyen Savatier lisait dans cette évolution le risque d'une disparition de la construction juridique au prétexte d'une simplification qui aboutirait, au contraire, à rendre encore plus complexe une science qui aurait par là-même perdu tout recul. « On a justement montré que le but des concepts juridiques n'était pas de compliquer, mais de *simplifier* les faits vrais. Poser des catégories, moyen initial et nécessaire du travail du juriste, c'est apporter, en effet, une simplification volontaire aux caprices spontanés et divers de la réalité ».

notion d'enfant à charge constitue bien une catégorie juridique ; elle englobe un ensemble de situations de fait qui n'ont pas toutes été expressément visées lors de son instauration mais qui ont toutes vocation à y entrer. Si la situation décrite correspond à cette catégorie (le demandeur assume la charge d'un enfant), alors il s'ensuit des conséquences juridiques : l'acquisition de la qualité d'allocataire. C'est simplement une catégorie moins élaborée que beaucoup d'autres, moins achevée, plus proche du fait que ne le sont des catégories du droit civil telles que la filiation légitime ou la responsabilité délictuelle par opposition à la responsabilité contractuelle. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une catégorie juridique qui se prête donc à une opération de qualification. Comme le font les magistrats du fond pour connaître la loi applicable, les caisses doivent qualifier les faits qui leurs sont proposés afin de les confronter à la catégorie "enfant à charge" et ainsi déterminer si la situation justifie l'acquisition de la qualité d'allocataire. A l'origine, c'est dans cette opération que les caisses puisent leur marge de manœuvre. Elles ont pour fonction de s'assurer que les demandes qui leurs sont faites correspondent bien aux situations visées par la loi. L'opération de qualification permet à elle seule toutes sortes d'ajustements. C'est ainsi que les caisses ont pu jouer sur le mode de preuve des faits rapportés (faut-il ou non une décision de justice pour prouver la prise en charge d'un enfant ?) pour opérer la qualification requise.

L'évolution retracée démontre une toute autre marge de manœuvre. Dorénavant, ce n'est plus sur la qualification des faits que jouent les acteurs, mais sur la détermination de la catégorie juridique elle-même. Les caisses mettent en œuvre une conception renouvelée de la notion d'enfant à charge qui ne renvoie plus seulement à une situation de fait mais aussi à des situations de droit.

Le rôle des caisses dans la mise en œuvre des prestations n'est nécessairement pas neutre, du seul fait du rôle de qualification qu'elles doivent opérer. C'est le moyen qu'ont les caisses d'adapter une législation par hypothèse impersonnelle à des réalités sociales multiples. Dans ce travail de qualification, le rôle des caisses est semblable à celui du juge. C'est un travail artisanal, au cas par cas au moins pour toutes les situations limites. Les organismes concernés (CAF, CNAF, Ministère de tutelle) se sont arrogés un pouvoir accru qui va bien au-delà de ce pouvoir d'adaptation en modifiant la norme elle-même. Certes, en aucun cas le législateur ne leur a confié un rôle d'élaboration de la règle. Certes, il s'agit là de règles non écrites (en tout cas pas dans des textes ayant une valeur juridique au sens constitutionnel du terme). Pourtant l'évolution de la notion d'enfant à charge est présentée comme une obligation faite aux caisses, soumises sur ce point à une législation précise contenue (ou reprise) dans les lettres ministérielles et les lettres CNAF : elle apparaît à beaucoup comme une obligation, et non pas comme une évolution propre à l'institution. Le discours fondé sur

le droit qui entoure cette évolution comme sa complexité y contribue fortement. Ainsi les distinctions opérées entre les enfants placés, les arrangements familiaux et les enfants accueillis en parrainage répond aux distinctions opérées entre enfants confiés, enfants recueillis ou enfants accueillis. Elles-mêmes sont des notions propres à l'aide sociale ou à l'intervention du juge des enfants et n'entretiennent en principe aucun lien direct avec les conditions d'attribution des prestations familiales. Elles n'y sont cependant pas tout à fait étrangères puisque le code y renvoie expressément s'agissant du versement des seules allocations familiales dans les seules hypothèses de placement auprès des services de l'ASE.

3. Cette évolution semble devoir aujourd'hui être contrecarrée par les juridictions, de plus en plus strictes dans l'application de la notion d'enfant à charge y compris dans des situations qui ne semblaient pas devoir faire l'objet d'un débat. Ainsi la cour de cassation a-t-elle eu à intervenir sur la question du parrainage, ou encore avait-elle pu considérer qu'un allocataire pouvait conserver la qualité d'enfant à charge au regard de son propre parent lui-même allocataire. Mais la situation décrite peut aussi faire l'objet d'une réforme, réforme des textes en vigueur ou réforme des pratiques à travers une évolution de la teneur des lettres ministérielles et des lettres de la CNAF. Les difficultés rencontrées par une évolution menée au cas par cas démontrent cependant qu'une évolution des pratiques doit nécessairement passer par une réflexion d'ensemble qui puisse autant que possible éviter l'émergence infinie de situations de fait non prévues et qu'il faudrait chercher à intégrer à un raisonnement qui n'a pas été fait pour elles.

Que ce soit par une réforme des textes ou par une réforme des pratiques, valider l'évolution décrite pose de toutes façons des questions de principe, au premier rang desquelles la question de la place des enfants étrangers régulièrement installés en France et plus généralement celle de la place accordée aux "droits de l'enfant" dans le régime des prestations familiales. En effet, refuser le versement de prestations dans l'ensemble des situations décrites, c'est souvent ajouter le refus de prestations à une situation familiale et économique précaire, dans des circonstances où une aide matérielle même minime prend toute son importance.

Les prestations familiales ne sont pas conçues comme un droit de l'enfant. Le fait que les allocations familiales ne soient versées qu'à partir du deuxième enfant n'en est que l'exemple le plus frappant. Mais si l'on peut justifier ou tenter de justifier le versement des allocations familiales à partir du deuxième enfant, il est impossible de justifier qu'un même enfant n'ouvrira pas droit aux prestations familiales en raison des modalités de "garde" mise en œuvre par ses parents, spécialement s'agissant de prestations de subsistance ou de prestations versées sous condition de ressources qui visent un public

économiquement plus fragile. C'est encore contraire à l'idée qui prévalait au moment de l'instauration de la notion d'enfant à charge : tout enfant devait pouvoir prétendre au versement des prestations correspondant à sa situation familiale et/ou à la situation de fortune du foyer qui l'abrite. C'est une considération importante dans une période où les droits de l'enfants sont si souvent présentés comme la justification des réformes opérées en matière familiale.

S'agissant des enfants placés dans un service de l'ASE ou par l'intermédiaire des services de l'ASE, on peut considérer que la participation financière de l'ASE opère compensation, encore que les budgets ne soient pas les mêmes et que les sommes versées n'aient pas à remplacer le versement de prestations qui répondent à une logique d'assurance plus qu'à une logique d'assistance. Quant aux autres situations d'enfants élevés hors de chez l'un au moins de leur parent, il n'y a pas de participations financières de remplacement. La participation du ou des parents au titre de leur obligation d'entretien ne peut en aucun cas justifier le non paiement des prestations au tiers recueillant, de même que le fait pour les parents de ne pas verser une participation ne saurait interdire au tiers d'y prétendre au motif qu'il s'agirait d'un arrangement familial dans lequel le tiers assumerait volontairement et à ses risques les frais supplémentaires entraînés par l'enfant sans participation des parents.

Au-delà des droits de l'enfant, au contenu incertain et à l'application en droit interne discutée¹, ces pratiques mettent en cause l'égalité de tous, enfants à charge ou allocataires, devant la loi. Le pouvoir d'appréciation est tel qu'une même situation peut faire l'objet de traitements différents selon la caisse d'allocations familiales qui aura à connaître de la demande.

En outre, en dehors de la collaboration des agents des caisses², la contestation de ces pratiques par les allocataires ne va pas de soi. Elles accentuent ce qu'il est convenu d'appeler la fracture sociale, en sanctionnant ceux qui ont le moins la possibilité de la contester et donc par hypothèse le plus besoin de faire valoir leurs droits. L'affirmation se déduit des entretiens qui ont fait valoir que les pratiques étudiées se sont développées pour faire face à la multiplication des situations marginales dans lesquelles il semblait inéquitable de verser des prestations.

¹La cour de Paris le 27 novembre 1992 avait ainsi pu admettre que la Convention internationale sur les droits de l'enfant permettait de considérer qu'un enfant ayant pourtant atteint l'âge limite continuait à être ayant-droit de son parent au titre de l'assurance maladie, la convention ratifiée portant notamment sur le droit des enfants à la sécurité sociale : *Revue de jurisprudence sociale*, 7/93, n°816, et concl. Domingo, même revue, p. 409.

²Cf. sur ce point la décision du tribunal administratif de Paris qui a annulé la décision restrictive du Ministère de tutelle à la demande de la caisse d'allocations familiales concernée.

Cette évolution autour de la notion d'enfant à charge semble également significative d'une évolution plus profonde qui serait traduite par les praticiens, celle d'un retour vers un droit du modèle : malgré la lettre des textes, les agents entendus des caisses d'allocations familiales admettraient mal la pluralité de modèles familiaux. Les conditions ajoutées à la prise en charge de fait d'un enfant pour le versement de prestations renvoient au modèle classique de la famille, dans laquelle l'enfant est nécessairement élevé par ses parents ou au moins par l'un d'eux. Elles remettent en question l'idée que la famille est une sphère privée dont l'organisation relève exclusivement de décisions privées. D'ailleurs tout en affirmant ne pas vouloir prendre en considération les arrangements de famille, les caisses appliquent ce refus aux seuls arrangements qui confient l'enfant à un tiers. Le retour à la distinction initiale attributaire/allocataire répond bien à cette préoccupation : ce sont avant tout les parents qui doivent recevoir les prestations, ils conservent la qualité d'allocataire et le tiers recueillant peut éventuellement acquérir la qualité d'attributaire. C'est un moyen de laisser le fait (la prise en charge effective et permanente) en dehors de la matière strictement juridique, en préférant s'attacher à la qualité de parent pour apprécier les conditions requises de l'allocataire. C'est une solution comparable à celle introduite dans le code civil par la loi du 22 juillet 1987 : les textes ne renvoient plus à la notion de garde mais traitent séparément la résidence habituelle de l'enfant et l'exercice de l'autorité parentale sur cet enfant. Ainsi le fait reste en dehors du débat proprement juridique qui se développe plus volontiers sur la question de l'exercice de l'autorité parentale, la résidence habituelle de l'enfant ou l'exercice du droit de visite et d'hébergement restant plus factuels.

La distinction entre la notion d'enfant à charge au sens où elle est entendue par la cour de cassation d'une part et la réintroduction par les pratiques de la distinction entre attributaires et allocataires d'autre part pose bien la question des choix à opérer : les prestations familiales doivent-elles être versées pour tout enfant, quelque soit son mode de garde, ou bien doivent-elles être réservées à certains enfants, d'ailleurs les plus nombreux, ceux qui sont élevés par l'un au moins de leurs parents ou au moins dans des conditions telles que leurs parents assument les obligations que la loi met à leur charge ?

S'agissant des enfants étrangers, il faudrait ajouter une deuxième question -et une deuxième réponse- : le principe de territorialité auquel obéit le versement des prestations familiales doit-il s'effacer au profit d'un principe de nationalité ?

TITRE 2 - L'ALLOCATAIRE ISOLÉ

Ce titre, comme le précédent, est partagé en deux chapitres.

Le premier reprend l'ensemble des documents écrits intégrés à la réflexion, en particulier un résumé de toutes les décisions qui ont été retrouvées.

Le second analyse la mise en œuvre de la condition d'isolement à partir des documents recensés et des entretiens effectués.

CHAPITRE 1 - CONDITION D'ISOLEMENT, ÉTAT DES LIEUX

Comme il a été procédé pour l'enfant à charge, cet état des lieux reprend les textes en vigueur sur le sujet, l'ensemble des décisions qui ont été retrouvées, l'ensemble des lettres ministérielles et lettres CNAF qui ont été retrouvées, enfin l'ensemble des réponses ministérielles faites aux questions écrites posées par les parlementaires.

1. LES TEXTES EN VIGUEUR

Articles du Code de la sécurité sociale :

Allocation de soutien familial : Articles L 523-1 à L 523-3, L 755-17, R 523-1 à R 523-8 et D 523-1 CSS

Article L 523-2 alinéa 2 CSS : "Lorsque le père ou la mère titulaire du droit à l'allocation de soutien familial se marie ou vit maritalement, cette prestation cesse d'être due" (la condition d'isolement concerne seulement le père ou la mère allocataire et non pas toute autre personne physique qui assumerait la charge de l'enfant telle qu'elle est requise par l'article L 523-2 alinéa 1).

Article R. 523-5 CSS : "Dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 523-2, l'allocation cesse d'être due à compter du premier jour du mois au cours duquel le parent de l'enfant se marie ou vit maritalement. Le versement de l'allocation peut être repris si le parent justifie vivre seul à nouveau de façon permanente, à compter du premier jour du mois civil suivant cette justification".

Allocation de parent isolé : Articles L 524-1 à L 524-4 et R 524-1 à R 524-13 CSS

Article L 524-1 alinéa 1 CSS : "Toute personne isolée résidant en France et assumant seule la charge d'un ou de plusieurs enfants, bénéficie d'un revenu familial dont le montant varie avec le nombre d'enfants".

Article L 524-2 CSS : "Sont considérées comme parents isolés pour l'application de l'article L524-1 les personnes veuves, divorcées, séparées, abandonnées ou célibataires qui assument seules la charge effective et permanente d'un ou de plusieurs enfants résidant en France, ainsi que les femmes seules en état de grossesse ayant effectué la déclaration de grossesse et les examens prénataux prévus par la loi".

Article R. 524-1 CSS : "Est considérée comme personne isolée la personne veuve, divorcée, séparée de droit ou de fait, abandonnée ou célibataire, sauf si elle vit maritalement. La condition de charge effective et permanente ne cesse pas lorsque le parent isolé vit dans sa famille".

Loi du 4 fév. 1995 portant diverses mesures d'ordre social. Elle modifie l'article L. 512-1 du CSS et rétablit le principe du non cumul de la qualité d'allocataire au titre de l'API et de la qualité d'enfant à charge de ses parents au titre des allocations familiales.

Circulaires d'application de l'API :

Circulaire n° 34 S.S. du 28 septembre 1976 : allocation de parent isolé/Modalités d'attribution, mise en vigueur des dispositions de la loi du 9 juillet 1976, à compter du 1er octobre 1976.

Cette circulaire énonce les conditions d'ouverture du droit, l'appréciation des ressources des demandeurs et la liquidation de la prestation.

Elle donne une définition d'une personne isolée : "est qualifiée de parent isolé, toute personne célibataire, veuve, divorcée, séparée de droit ou de fait, ou abandonnée résidant en France, qui assume seule la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants". Cette circulaire énonce plus particulièrement que le demandeur doit vivre seul ou dans sa famille. Aucune autre précision n'est formulée.

La condition de charge effective et permanente ne cesse pas d'être remplie lorsque le parent isolé vit dans sa famille. La jeune mère célibataire qui ouvre droit à l'API n'est plus, de ce fait, considérée comme à charge au sens des prestations familiales.

La question du partage de la vie commune des personnes du même sexe n'est pas évoquée.

2. LES DÉCISIONS JUDICIAIRES

Tableau récapitulatif des décisions recherchées à titre systématique

Décisions du TASS de Lyon prises au cours de l'année 1992

1- Notion d'isolement		
Grille n°479	<p>Recours de l'allocataire contre une décision de la CRA lui demandant le remboursement intégral de la dette.</p> <p>La CAF lors d'une enquête a conclu à une vie maritale, l'allocataire ayant reconnu vivre maritalement avec le père de l'enfant. Mais elle a ensuite contesté la date du début de la vie commune (nov 90 et non mai 89). Son avocat précise qu'elle entretenait des relations suivies avec le père mais ne vivait pas avec lui, celui-ci ne subvenait pas aux besoins de sa fille et était hébergé par sa mère.</p>	<p>Le TASS énonce "qu'attendu que l'enquête de voisinage approfondie menée par un agent assermenté de la caisse confirme les déclarations de l'allocataire reconnaissant la vie maritale depuis la naissance de l'enfant, il y a lieu de la débouter de son recours".</p>
Grille n°415	<p>Répétition de l'indu : vie maritale les ressources du concubin doivent donc être prises en compte</p> <p>Fraude manifeste : PV de contrôle, faux bail d'habitation</p> <p>Distinction entre vie maritale et personne résidant habituellement au foyer de l'allocataire.</p>	<p>Condamnation</p>

Grille n°211	<p>Recours de l'allocataire contre une décision de la CRA lui refusant le bénéfice de l'ASF, AAH, CF, ARS au motif qu'elle vit maritalement : contrôle de l'adresse du prétendu concubin</p> <p>Contestation de la vie maritale par l'allocataire</p>	<p>"Attendu que sans mettre en doute la minutie des 4 enquêtes diligentées par le contrôleur il convient d'observer que ses conclusions reposent pour l'essentiel sur les déclarations de M. M faites à diverses administrations (...).</p> <p>"Attendu que des rencontres plus ou moins occasionnelles entre un père et ses enfants ne peuvent être assimilées à une vie maritale avec la mère des enfants"</p> <p>Le TASS reçoit le recours de l'allocataire.</p>
2- Preuve de la vie maritale		
Grille n°91	<p>Indu d'API, AJE et ARS</p> <p>La CAF fait valoir l'organisation frauduleuse de l'isolement : elle a sciemment dissimulé sa situation maritale d'où demande de levée de la prescription biennale. Contrôle de l'adresse du concubin</p> <p>L'avocat de l'allocataire fait valoir que la CAF n'a pas rapporté la preuve d'une cohabitation continue ; on ne peut pas reprocher au père d'effectuer son droit de visite sur ses enfants</p>	<p>Le TASS reprend les différentes étapes du contrôle opéré par la CAF (photocopies des conclusions de la CAF) auprès de divers organismes. Il ressort que M. M a donné plusieurs fois l'adresse de l'allocataire comme domicile (ainsi que d'autres adresses dont une commerciale). Le TASS énonce que "tous ces éléments sont en contradiction avec l'affirmation de l'allocataire qui nie la vie maritale. Il y a lieu de constater qu'elle a dissimulé volontairement sa situation familiale exacte alors qu'elle est dans l'obligation de déclarer tout changement dans les plus brefs délais et dès lors il y a lieu de lever la prescription biennale en cas de fraude et fausse déclaration."</p> <p>Le TASS condamne conjointement l'allocataire et son concubin au paiement de l'indu".</p>

Grille n°467	<p>Après un contrôle la CAF a conclu à une vie maritale (domicile légal chez l'allocataire)</p> <p>Contestation par l'allocataire de l'existence d'attestations d'hébergement relevé par la CAF dans le dossier du service des étrangers de la préfecture.</p>	<p>"Au vu des résultats de l'enquête et l'examen des documents versés aux débats la caisse a conclu à juste titre à la vie maritale entre les intéressés depuis le 15 nov. 83 date à laquelle M. a entendu situer son domicile légal chez l'allocataire. Attendu que l'unicité du domicile venant en plus de la communauté d'intérêt (un enfant commun) suffit à établir la notion de concubinage, la déclaration de vie maritale établie par l'allocataire venant au surplus conforter la caisse dans sa position.</p> <p>Condamnation solidaire et levée de la prescription biennale.</p>
Grille n°29	<p>Indu d' ASF et ARS, problème de vie maritale : adresse du concubin chez l'allocataire</p> <p>Fraude : demande de levée de la prescription biennale</p> <p>L'allocataire dit avoir permis à M. D de se domicilier chez elle mais ne pas vivre maritalement avec lui.</p>	<p>Condamnation</p> <p>"La défenderesse n'a pas reconnu la vie maritale mais a déclaré simplement recevoir à son domicile le courrier de M. Elle n'a pu cependant justifier d'une résidence séparée, effective et permanente de ce dernier".</p> <p>Problème de preuve</p>
Grille n°22	<p>Recours de l'allocataire contre une décision de la CRA</p> <p>Vie maritale retenue pas la CAF : déclarations sur l'honneur contradictoires, question de l'adresse du concubin</p>	<p>Le TASS reprend les éléments du dossier de la CAF (contrôle) et déboute l'allocataire de sa demande confirmant ainsi la décision de la CRA.</p>
Grille n°191	<p>Indu d'ALS. L'allocataire n'a pas fourni les ressources 1989 de sa concubine alors qu'il a vécu maritalement avec elle jusqu'en juillet 90</p>	<p>Condamnation.</p>
Grille n°275	<p>API versée à une femme séparée de son mari. Or, lors du contrôle il est apparu que la séparation n'était pas réelle : elle n'a pu fournir lors du contrôle l'adresse de son mari et la police a dû intervenir au domicile du couple lors d'une scène de ménage.</p> <p>Un enfant a été conçu après la date de séparation déclarée</p>	<p>Le TASS reprend les éléments des différents contrôles ainsi que les déclarations de l'allocataire.</p> <p>"la simple déclaration d'une vie séparée ne peut établir la condition d'isolement. L'allocataire n'a pas fourni l'adresse personnelle de son mari, tous les documents administratifs concernant la procédure de divorce et les ASSEDIC lui ont été adressés à l'adresse du couple. L'allocataire ne peut donc être considérée comme isolée pendant la période considérée".</p>

Grille n°341	Suppression de l'API et de l'ASF car situation d'isolement contestée. Indu	<p>Le TASS reprend les éléments du contrôle opéré par la CAF et les arguments du concubin de l'allocataire :</p> <p>Le nom du concubin sur la boîte aux lettres / enfant commun portant le nom du concubin</p> <p>Pas de domicile connu pour le concubin : l'enquêteur en conclut qu'il vit chez l'allocataire sans en apporter la preuve formelle</p> <p>L'allocataire et M. D se sont rendus ensemble chez le père de ce dernier, ce qui est une présomption de vie commune pour l'enquêteur. Le TASS énonce "qu'il est difficile de retenir cette visite comme une preuve de cohabitation d'autant plus qu'aucun témoin (voisin, gardien) ne vient conforter ce point de vue et alors que l'allocataire a été hébergée successivement chez sa mère et sa soeur. Dans ces conditions, rejet de la demande de la CAF".</p>
Grille n°330	Indu au titre de l'API ; la condition d'isolement n'était pas remplie (janv à sept 89). Contrôle opéré par la CAF. Indu au titre de l'AJE car l'allocataire n'a pas fourni le montant des ressources 89 de son mari (1989).	Reprise des conclusions de la CAF, condamnation.
Grille n°30	Indu d'API , AJE, ASF Isolement non retenu : courrier reçu chez l'allocataire, problème de l'adresse du concubin	<p>Reprise des conclusions de la CAF (photocopies) : contrôle</p> <p>"attendu qu'il convient de déclarer bien fondé la demande de la caisse ...".</p>
Grille n°454	L'allocataire a déclaré être séparée de son mari depuis le 10.03.89 et a fait une demande d'API. Or, après plusieurs contrôles, l'agent a conclu que son mari vivait au domicile conjugal (adresse donnée à l'employeur). Les prestations soumises à condition d'isolement et de ressources ont donc été refusées.	<p>Reprise des conclusions de la CAF :</p> <p>"attendu qu'il convient de déclarer bien fondé la demande de la caisse ...".</p>
Grille n°388	Vie maritale retenue depuis 08.89	Reprise des conclusions de la CAF (photocopies) et condamnation au remboursement

Grille n°414	<p>-La mère percevait des PF pour trois enfants. En 8.90, l'aîné est parti chez son père. Le 1.9.90, la seconde est également partie chez son père. Indu de 8.90 à 9.90</p> <p>-Vie maritale signalée à la CAF le 8.90 mais les revenus du concubin de l'année 1989 n'avaient pas été déclarés à la CAF pour le calcul de l'APL</p>	Reprise des conclusions de la CAF, condamnation
Grille n°273	<p>L'allocataire vivait maritalement depuis nov. 86 dès lors l'ASF ne pouvait plus être versée et les ressources du concubin devaient être prises en compte pour le calcul de l'ALF et ARS : problème de l'adresse du prétendu concubin</p> <p>Contestation de la vie maritale par l'allocataire qui, dans un courrier, précise qu'elle ne fait qu'héberger cette personne qui est sans domicile fixe.</p>	Décision manquante
Grille n°145	le contrôle fait apparaître que l'allocataire vit maritalement.	reprise des conclusions de la CAF (photocopies) : condamnation au remboursement
Grille n°142	<p>Lors d'un contrôle, l'allocataire reconnaît que M. K n'a pas eu d'autre domicile que le sien depuis janv. 82.</p> <p>Demande de levée de la prescription biennale du fait que l'allocataire se trouvait dans l'obligation de faire part sans délai de tout changement intervenu dans sa situation familiale.</p>	reprise des conclusions de la CAF (photocopies) : "il convient de faire droit à la demande de la caisse".
Grille n°120	l'indu est consécutif au fait que l'allocataire élevait seule sa fille et a repris la vie commune en juillet .89 donc les conditions requises pour bénéficier de l'API ne sont plus remplies	Reprise des conclusions de la CAF (photocopies) : il convient de déclarer bien fondée la demande de la caisse

Grille n°457	<p>L'allocataire a déclaré vivre seule et assumer la charge d'un enfant et a perçu l'API. Lors d'un contrôle à son domicile l'agent n'a pas retenu l'isolement : constatation que le nom du père figure sur la boîte aux lettres (il s'agit d'une boîte postale selon l'allocataire) et que tous les documents officiels le concernant arrivent à l'adresse de l'allocataire. La caisse a donc calculé un indu d'API à compter de 12.89, date d'ouverture des droits, qu'elle a notifiés en déc. 90</p> <p>L'allocataire prétend vivre maritalement depuis déc. 90.</p> <p>En outre, le concubin a repris une activité salariée et ne pouvait plus bénéficier de l'abattement de 30 % sur ses ressources au titre de l'ALF.</p>	<p>Reprise des conclusions de la CAF</p> <p>Rien de plus que dans les conclusions de la CAF sur les arguments développés par l'allocataire</p> <p>Problème de l'adresse du concubin</p>
Grille n°402	<p>Monsieur est veuf depuis 04.87. Il a vécu maritalement du 1.06.88 au 27.11.90 (reconnaissance spontanée lors du contrôle en juin 91 par l'allocataire). Les conditions d'isolement n'étant pas remplies, il ne pouvait plus prétendre à l'API.</p> <p>Indu calculé dans la limite de la prescription biennale.</p>	<p>Reprise des conclusions de la CAF</p> <p>"attendu qu'il convient de déclarer bien fondée la demande de la caisse..."</p>

Grille n°261	<p>Indu APL et API de sept. 89 à mars.90</p> <p>L'allocataire a signalé à la CAF sa séparation avec son mari. Lors des contrôles (08.89 et 04.90) la CAF retient que l'allocataire n'apporte aucun élément permettant de retenir l'isolement : elle ne connaît pas l'adresse de son mari et déclare seulement qu'il n'a pas d'hébergement fixe depuis leur séparation et a été hébergé par un ami. L'allocataire a ensuite déclaré avoir repris la vie commune avec son mari en déc. 89.</p> <p>Le contrôleur accorde le bénéfice de la situation d'isolement jusqu'au 08.89, date du premier contrôle et conclut à la reprise de la vie commune pour la période postérieure compte tenu de l'impossibilité pour l'allocataire d'apporter des éléments étayant sa déclaration de séparation.</p>	<p>Reprise des conclusions de la CAF et notamment du contrôle</p> <p>"A l'audience madame précise qu'elle n'a jamais envisagé une séparation définitive avec son mari, que toutefois, il a quitté le domicile quelques mois en 89/90 pendant lesquels il a été hébergé par des amis.</p> <p>Attendu qu'au surplus, la simple déclaration d'une séparation ne suffit pas à établir la condition d'isolement ; que monsieur n'a pu produire d'éléments concrets à l'appui de ses dires ... que la caisse est fondée à réclamer le remboursement ..."</p> <p>Problème de compétence en matière d'APL</p> <p>Problème de domicile distinct du mari : preuve à apporter par l'allocataire</p>
Grille n°397	<p>L'APJE a été versée à l'allocataire sans tenir compte des ressources du concubin alors que la vie maritale existait depuis juin .82.</p> <p>Suppression du droit et indu.</p>	<p>Condamnation du couple au remboursement de l'indu.</p>
Grille n°13	<p>Indu d'API, ALF, ARS, AJE.</p> <p>Lors d'un contrôle opéré par la CAF, l'un des enfants a déclaré que son père se trouvait au domicile de l'allocataire et était couché. De plus, des investigations auprès de l'ASSEDIC et du service de la préfecture du Rhône ont révélé que monsieur a toujours déclaré résider chez l'allocataire. L'acte de naissance d'un des enfants mentionne un domicile commun lors de la reconnaissance prénatale. La CAF a donc conclu à une vie maritale.</p> <p>Le concubin déclare vivre dans son local commercial.</p>	<p>Reprise des conclusions de la CAF :</p> <p>Le jugement reprend intégralement le contrôle et s'appuie sur celui-ci pour déclarer que la vie maritale n'est pas contestable et dire que la CAF est bien en droit de réclamer le remboursement des PF. Le tribunal n'a pas compétence pour accorder des remises de dettes ou des délais de paiement.</p> <p>Problème de domicile distinct.</p>

Grille n°189	Indu relatif à un prêt mobilier (l'achat n'a pas été réalisé) et indu d'ASF et AL à la suite d'un changement de situation de famille (vie maritale).	<p>Reprise des conclusions de la CAF mais pas de retranscription du contrôle dans le jugement .</p> <p>Rien sur les éléments permettant d'apprécier la vie maritale alors qu'apparemment le couple a caché son mariage pendant un an environ. C'est lors du contrôle opéré pour retrouver certains documents que le nom du mari a été vu sur la boîte aux lettres.</p> <p>Aucune fraude n'a été retenue en l'espèce.</p>
Grille n°442	<p>La notification de l'indu (API, ALF, AJE, ASF) est consécutive à un contrôle. Contrairement à ses déclarations Madame vivait maritalement depuis juin 88. Le contrôle a eu lieu suite à la reconnaissance de l'enfant par son père (enfant née en déc. 90).</p> <p>L'allocataire a signé une déclaration sur l'honneur dans laquelle elle reconnaît vivre maritalement depuis juin 88. Elle la conteste ensuite en déclarant l'avoir signée sous la contrainte. Elle déclare vivre en concubinage depuis 1990 mais conteste la vie maritale antérieure.</p>	<p>Reprise des conclusions de la CAF :</p> <p>"Le couple se présente à l'audience et conteste la vie maritale, précisant que le concubin vivait chez son frère pendant la période en cause et que l'adresse postale donnée chez l'allocataire ne l'a été que pour lui permettre de voir ses filles à l'occasion de la relève de son courrier. Attendu toutefois que l'allocataire a bien signé une attestation sur l'honneur aux termes desquels elle reconnaît vivre maritalement avec monsieur depuis juin 88. Attendu qu'il y a lieu de constater au vu des éléments exposés par les deux parties que l'allocataire ne pouvait être considérée comme parent isolé depuis juin 88 du fait de sa vie maritale, qu'en conséquence les prestations ont été versées à tort et doivent être remboursées".</p> <p>Problème de l'adresse postale et du droit de visite.</p>
Grille n°405	L'indu est consécutif au fait que la mère percevait l'ASF alors que le père versait régulièrement une pension alimentaire et qu'elle vivait maritalement avec un nouveau concubin depuis oct. 90.	<p>Reprise des conclusions de la CAF</p> <p>"L'intéressée n'a aucunement contesté cette action en recouvrement d'indu. La caisse est ainsi fondée à requérir un titre exécutoire pour faire procéder au recouvrement de sa créance par toutes voies de droit. Il convient de constater que l'allocataire a perçu indûment l'ASF et un prêt d'honneur de fév à nov 90".</p> <p>Pas de décision dans le dossier concernant la condamnation à une pension alimentaire.</p>

Grille n°351	Indu d'API. A la suite de la reconnaissance de l'enfant par son père, la CAF a effectué un contrôle qui a montré que le père était connu par divers organismes comme vivant au lieu de résidence de la mère. Les conditions d'isolement n'étaient pas remplies.	Reprise des conclusions de la CAF et notamment du contrôle (photocopie) : "il convient de déclarer bien fondée la demande de la caisse et de condamner le couple de concubins au remboursement du solde de la dette.
Grille n°13	Indu d'ASF. L'allocataire n'a jamais répondu aux différents courriers de la CAF réclamant une attestation sur l'honneur pour sa situation de famille et un extrait d'acte de naissance pour son enfant. Dans l'ignorance de la situation, la CAF a mis l'ASF en recouvrement.	Reprise des conclusions de la CAF (photocopie) : "il convient de constater que l'allocataire a perçu indûment l'ASF et il y a lieu de la condamner au remboursement de la somme de ...".
3 - Solidarité des concubins		
La majorité des demandes de condamnation solidaire de couples de concubins demandées par la CAF est acceptée par le TASS de Lyon.		

Décisions ultérieures d'appel et de cassation prises sur recours contre les décisions du TASS de Lyon de 1992

2 - Preuve de la vie maritale		
<p>Lyon, 12 janv.1994 et 30 mars 1994</p> <p>Appel sur TASS Lyon 22 avril 1992</p> <p>(grille n°91)</p>	<p>Le litige porte sur un indu d'API et sur la condition d'isolement de l'allocataire. La caisse a eu gain de cause devant le TASS : l'isolement n'a pas été retenu et la fraude a été constatée, ce qui a permis de lever la prescription biennale.</p>	<p>La Cour de Lyon a rendu 2 décisions.</p> <p>La première concerne l'allocataire elle-même et confirme le jugement entrepris au motif que "les juges du fond ont par des motifs pertinents caractérisé l'existence d'une communauté de vie entre l'allocataire et son concubin, pendant la période litigieuse, à partir d'éléments nombreux et concordants qu'ils ont énoncés et qui ne sont pas combattus utilement par l'allocataire. Les seules dénégations de l'allocataire sont inopérantes à combattre l'articulation par la CAFAL de faits précis établissant une communauté de vie.</p> <p>Les premiers juges ont à juste titre écarté la prescription biennale en relevant que l'allocataire avait dissimulé sa situation familiale exacte afin de percevoir des prestations familiales auxquelles elle n'avait pas droit".</p> <p>La deuxième décision concerne le concubin de l'allocataire et confirme également le jugement : une condamnation conjointe et solidaire doit être retenue entre les deux concubins, dès lors que "M. M a profité des allocations perçues soit personnellement soit pour ses deux enfants envers lesquels il était tenu d'une obligation alimentaire. Ainsi une condamnation conjointe et solidaire doit être retenue entre les deux concubins"</p>

<p>Lyon, 2 mars 1994</p> <p>Appel sur TASS 20 février 1992</p> <p>(grille n°479)</p>	<p>L'allocataire fait valoir devant la Cour que l'attestation évoquée par la CAFAL pour prouver la vie commune est nulle et de nul effet en l'absence de consentement libre et éclairé et qu'elle rapporte la preuve que pendant la période litigieuse elle était hébergée chez sa mère.</p> <p>La CAF demande la confirmation du jugement et soutient que l'enquête établit sans conteste que l'allocataire a reconnu verbalement vivre avec le père de l'enfant depuis la naissance et que cet aveu a été conforté par les renseignements recueillis auprès du voisinage.</p>	<p>La Cour se réfère dans sa motivation à l'enquête diligentée par la CAFAL auprès du voisinage ainsi qu'à l'attestation sur l'honneur signée par l'allocataire le jour du contrôle.</p> <p>Elle énonce que "l'argumentation de l'appelante tirée de l'absence de consentement libre et éclairé le jour du contrôle en raison de sa situation de grossesse et de sa méprise sur le sens de l'imprimé qu'elle a dénoncée par lettre du même jour reste inopérante en l'absence de toute preuve du vice de consentement : pas d'incapacité ou d'altération des facultés mentales, la santé fragile de l'enfant n'est pas de nature à prouver un manque de discernement au moment de la signature".</p> <p>Confirmation</p>
--	---	--

<p>Lyon, 29 juin 1994.</p> <p>Appel sur TASS 9 sept. 1992</p> <p>(grille n°211)</p>	<p>Indu en matière d'ASF.</p> <p>Le TASS a accueilli la demande de l'allocataire et c'est la caisse qui fait appel de la décision.</p> <p>L'avocat de l'allocataire fonde son argumentation sur le fait que l'enquête menée par la caisse ne permet pas d'établir une communauté d'existence et d'intérêts matériels, dont notamment l'entretien, l'éducation et les soins apportés par les concubins envers les trois enfants communs. Les enquêtes complémentaires de la caisse auprès de différents organismes n'apportent pas plus d'éléments probants de la vie maritale pendant la période litigieuse, ainsi que les attestations sur l'honneur.</p> <p>L'avocat essaie de démontrer que le fait d'avoir des relations volontaires ou forcées (intrusion du concubin au domicile de l'allocataire par la force) avec son ancien concubin ne permet pas d'établir une vie maritale. Son argumentation permet à l'allocataire d'avoir gain de cause dans le litige qui l'opposait à la caisse.</p>	<p>La Cour a confirmé le jugement en ce qu'il avait estimé que la preuve d'une communauté de vie n'était pas rapportée.</p> <p>"les juges du fond ont très exactement constaté qu'en dépit de la minutie des enquêtes opérées par la CAF auprès du voisinage de l'allocataire à ses adresses successives et auprès de diverses administrations la preuve d'une communauté de vie présentant un certain caractère de continuité et de stabilité n'est pas établie et que les relations existantes entre les intéressés pendant la période litigieuse ne présentaient pas les caractères qui permettaient d'exclure la condition d'isolement et qui réalisaient une communauté de vie et d'intérêts matériels. Cette communauté d'existence ne saurait résulter de la simple déclaration de M. M auprès de divers organismes selon laquelle il aurait pour domicile celui de l'allocataire. Ses déclarations unilatérales au gré de ses convenances ne sauraient emporter la conviction qu'il partage réellement la vie de l'allocataire et lui vient en aide matériellement".</p> <p>Certains éléments montrent qu'il a une vie indépendante de celle de l'allocataire</p> <p>Confirmation du jugement</p>
<p>grille n°29</p>	<p>Dans cette affaire, la cour a jugé à deux reprises des faits similaires, la première fois sur appel d'une décision du TASS de Lyon relative à un indu de prestations familiales. La seconde fois sur appel d'une décision du TI de Villeurbanne relative à un indu d'APL.</p>	

<p>Lyon, 13 sept. 1993</p> <p>Appel sur TASS 5 mars 1992</p> <p>Grille n°29</p>	<p>1. Infirmer la preuve de la vie maritale non rapportée</p> <p>"Il appartient à la CAF de démontrer que l'allocataire vivait maritalement ; or, elle ne fait pas cette preuve en se bornant à établir que M. D s'était fait adresser du courrier administratif au domicile de l'allocataire dès lors que les intéressés déniaient avoir vécu maritalement et dès lors que la CAFAL ne démontre pas autrement l'existence de la vie maritale qu'elle allègue. Au contraire l'allocataire justifie qu'elle assumait seule les dépenses afférentes à ce logement et verse aux débats des attestations selon lesquelles elle vivait seule</p> <p>2. Le TI avait accueilli la demande de la CAF pour la totalité de la somme demandée et condamné les deux concubins au remboursement.</p> <p>2. Infirmer, sur les mêmes motifs : Preuve de la vie maritale non rapportée</p> <p>Problème de la compétence du TI en matière d'APL.</p>	
<p>5- Irrecevabilité</p>		
<p>Lyon, 25 mai 1994,</p> <p>Appel sur TASS 6 nov. 1992</p> <p>grille n°467</p>	<p>Le TASS condamne solidairement l'allocataire et son concubin au paiement d'un indu d'ASF et donne ainsi gain de cause à la caisse.</p> <p>Le jugement rendu le 6 nov. 1992 est notifié le 27 nov 1992. L'allocataire forme son appel par lettre du 30 décembre 1992.</p> <p>Un jugement rectificatif d'une erreur matérielle est intervenu le 8 janv 1993. Il est notifié le 13 janvier. L'allocataire en relève appel par lettre du 10 février 1993</p> <p>L'allocataire conteste sur le fond l'existence d'une vie maritale</p> <p>La CAF demande de déclarer irrecevable et frappé de forclusion l'appel interjeté le 30 décembre 92 et de confirmer le jugement rendu le 8 janvier 93.</p>	<p>La cour énonce "que l'irrecevabilité de l'appel du jugement du 6 nov. 1992 a été à bon droit soulevée par la CAF, l'appel ayant été formé après l'expiration du délai légal d'un mois à compter de la notification. L'appel du 8 janvier 93 n'est pas recevable en application du dernier alinéa de l'article 462 du NCPC".</p>

6- Radiation		
Lyon, appel sur TASS Lyon 6 nov.1992 grille n°415	Le litige porte sur un indu d'ALF et ARS.	Radiation de l'affaire en appel : le jugement du TASS qui condamnait l'allocataire au remboursement est donc devenu définitif et exécutoire.

Décisions du TASS de Grenoble prises au cours de l'année 1992

La grille n°612 concerne également la question de l'enfant à charge. L'affaire a été reprise à ces deux titres.

2. Preuve de la vie maritale		
Grille n°612	<p>-La CAFAL s'est pourvue devant le TASS pour un indu d'AL, CP, ARS.</p> <p>-La CAFAL a effectué un contrôle (07/88) de la situation familiale de l'allocataire. Il est apparu que la condition d'isolement n'est pas remplie depuis le 06/87 : l'allocataire et son ami logent ensemble, à un endroit la semaine et à un autre endroit le week-end. Les revenus du concubin doivent donc être pris en compte pour le calcul des ressources du foyer.</p> <p>L'indu a été notifié le 12.09. 88 ; elle ne l'a contesté que le 5 novembre 91 (à l'audience) alors que le délai courait jusqu'au 11 novembre 1988. Elle se trouve donc forclosée dans l'exercice de son droit de contester la décision de la caisse.</p> <p>-La CAFAL demande la condamnation conjointe et solidaire de l'allocataire et de son concubin.</p>	<p>Motifs : "L'allocataire et son ami n'apportent aucun élément nouveau au tribunal...le tribunal fait droit à la demande de la CAFAL et condamne l'allocataire et son concubin à rembourser la somme ..."</p> <p>Rien n'est précisé quant à la forclusion.</p>

Grille n°764	<p>-L'allocataire forme un recours contre la CAF qui lui refuse l'ASF et l'API au motif qu'elle vit depuis le 2 janvier 89 avec son mari.</p> <p>-Elle fait valoir l'ouverture d'une procédure de divorce. Il est resté domicilié chez elle pour l'administration en attendant d'avoir un domicile fixe. Il ne réside plus chez elle depuis 89 mais il y fait de brèves apparitions pour voir ses enfants.</p> <p>-Elle fait également valoir que la caisse ne rapporte pas la preuve de la prétendue vie commune.</p> <p>-La CAF lui oppose les conclusions de son contrôleur qui a établi la réalité d'une vie commune avec son ex-mari.</p>	<p>Motivation :</p> <p>"le mari est domicilié à l'adresse de l'allocataire pour toutes les administrations ; il donne cette adresse aux agences de travail temporaire, ce qui établit bien la réalité d'une présence constante au domicile de son ex-épouse. De plus, l'agent de contrôle l'a trouvé au domicile seul sans la présence des enfants. Celui-ci ne s'expliquait pas sur les raisons de sa présence en ce lieu. La cohabitation de l'allocataire avec son ex-mari est donc suffisamment établie, il convient de rejeter son recours".</p>
Grille n°587	<p>Indu API et AJE pour vie maritale constatée par le contrôleur au domicile du grand-père du concubin.</p> <p>Aucun moyen de défense de l'allocataire</p>	<p>Motifs :</p> <p>Jugement rendu par défaut car convocations régulières auxquelles ils n'ont pas répondu.</p> <p>"La demande de la caisse est dûment justifiée, il convient d'y faire droit".</p>
Grille n°644	<p>Recours de l'allocataire contre une décision de la CRA lui refusant le paiement de prestations familiales pour défaut d'isolement.</p> <p>-L'allocataire fait valoir qu'elle vit seule depuis le 1er avril 86. Elle énonce que son mari habite chez son frère.</p> <p>-La CAF a effectué un contrôle : l'adresse de la femme est donnée par l'ex-mari à différentes administrations. Le frère a déclaré ne pas héberger le mari, celui-ci vivant chez son ex-épouse.</p>	<p>Motifs :</p> <p>Le TASS reprend les arguments développés par les deux parties ainsi que l'extrait de l'attestation du frère du mari qui laisse entendre que son frère n'habitait pas chez lui à cette période.</p> <p>Le TASS se réfère aux éléments apportés par la caisse faisant la preuve de la cohabitation.</p> <p>Conséquences :</p> <p>-la cohabitation fait présumer que le père des enfants faisait face à son obligation d'entretien à leur égard d'où un refus de l'ASF.</p> <p>-La cohabitation fait présumer que les conditions de ressources ne sont plus remplies pour le paiement de l'APL d'où refus.</p>

Grille n°765	<p>L'allocataire forme un recours contre une décision de la CRA lui refusant le bénéfice de l'API au motif de sa vie maritale.</p> <p>-L'allocataire affirme vivre seule depuis sa séparation qu'elle n'a pas voulu divulguer. Son ami a été vu à son domicile à l'occasion de ses visites à l'enfant.</p> <p>-Elle a refusé de remplir la déclaration sur l'honneur lors du contrôle prétextant ne pas savoir écrire.</p> <p>-La CAF a effectué un nouveau contrôle et a constaté que les déclarations de l'allocataire étaient inexactes ; le concubin reçoit toujours son courrier chez l'allocataire. Personne dans l'entourage n'est au courant d'une séparation du couple.</p> <p>La CAF ajoute que sur la demande d'API l'allocataire avait indiqué qu'elle était ayant-droit du prétendu concubin.</p>	<p>Motifs :</p> <p>"Les arguments de la caisse sont déterminants. Il en ressort notamment que l'allocataire entendait se prévaloir de son concubinage pour bénéficier des assurances sociales tout en invoquant son isolement pour bénéficier des prestations familiales. La vie maritale avec son concubin pendant la période concernée par le recours est parfaitement établie par les constatations de l'agent de contrôle. Il y a donc lieu de rejeter le recours".</p>
Grille n°750	<p>Recours de l'allocataire contre une décision de la CRA lui refusant le bénéfice de l'API</p> <p>Demande de désistement, la CAF n'arrivant pas à savoir où l'allocataire réside (mariage avec un algérien résidant en Algérie).</p>	<p>Donne acte du désistement.</p>
Grille n°627	<p>Calcul des ressources pour l'ALS = indu car vie maritale et reprise d'une activité salariée.</p> <p>L'allocataire demande la clémence du juge au regard de sa situation économique.</p>	<p>Motifs :</p> <p>Le tribunal énonce tout d'abord qu'il n'a pas qualité pour accorder des remises de dette, cette qualité n'appartenant qu'au créancier. Sur le fond, le tribunal constate que les sommes ont été versées à tort : le concubin a déclaré vivre maritalement avec l'allocataire depuis le 1er juillet 87 et celle-ci a repris une activité salariée à partir du 1er décembre 87. La caisse était donc fondée à réclamer le remboursement des sommes indûment versées.</p>

Grille n°506	<p>Recours de l'allocataire contre une décision de la CRA lui refusant l'APJE, ASFet l'APL à compter du 1/11/90. La caisse se fonde sur une situation de cohabitation, un contrôle montrant que M. F est domicilié chez l'allocataire sur de nombreux documents administratifs. Il était présent lors du passage de l'agent de contrôle.</p> <p>L'allocataire ne conteste pas avoir eu une relation sentimentale avec M. F mais conteste formellement avoir vécu maritalement avec lui, sa présence chez elle étant provisoire puis épisodique. Elle invoque en outre son départ pour Nice.</p>	<p>Le TASS prend en compte les éléments du dossier de la CAF qui font état du contrôle. La présence au domicile de l'allocataire fait douter de la réalité du départ du concubin à Nice. Il énonce que "le dossier de l'allocataire ne comporte aucune preuve de la réalité de ce départ. Le tribunal doit donc considérer que la situation de concubinage est établie. C'est donc à bon droit que la caisse a suspendu le paiement de l'ASF, de l'AJE et de l'ALS".</p>
3- Solidarité des concubins		
Grille n°495	<p>Indu pour isolement non retenu. Concubinage depuis 3 ans constaté par un contrôle et mise en récupération des PF</p> <p>La CAF demande une condamnation solidaire du concubin</p>	<p>Jugement réputé contradictoire</p> <p>"La demande de la caisse est dûment justifiée, il convient d'y faire droit".</p>
4. Incompétence TASS		
Rien		
5- Irrecevabilité		
Grille n°567	<p>Contestation par l'allocataire d'une décision de la CAF lui supprimant l'API et lui demandant le paiement d'un indu. La CAF rétorque l'irrecevabilité de la demande car elle n'a pas saisi la CRA dans les délais.</p> <p>L'allocataire conteste l'indu et oppose isolement sexuel et prise en charge économique : elle a eu une relation avec un homme marié pendant 4 mois dont la femme l'a dénoncée à la CAF</p> <p>L'allocataire conteste l'irrecevabilité et dit avoir contesté rapidement au guichet la décision mais qu'elle n'a plus eu de nouvelles ensuite jusqu'à une notification de paiement 18 mois plus tard.</p>	<p>Le TASS énonce "qu'il est permis de rester perplexe devant la pratique des services contentieux de la caisse qui prennent eux-mêmes l'initiative de déclarer un recours hors délai sans saisir la commission."</p> <p>En toute hypothèse la notification a été faite le 7 octobre 89 par lettre simple. Aucun élément ne permet de dire à quelle date elle est parvenue à sa destinataire. Il convient donc de renvoyer l'allocataire à saisir la CRA</p>

6- Radiation		
Grille n°519	<p>Action en paiement d'un indu d'API et de CF</p> <p>Demande de radiation à l'audience car dette prescrite</p> <p>Indu du 1/86 à 12/87 notifié le 19/1/88 par lettre simple puis par lettre recommandée le 9/5/90 et 13/2/91.</p>	Le TASS ordonne la radiation.

Décisions ultérieures d'appel et de cassation prises sur recours contre les décisions du TASS de Grenoble de 1992

2- Preuve de la vie maritale		
<p>Grenoble 8 juin 1993</p> <p>Appel sur TASS Grenoble 11 sept. 1992 (Grille 764)</p>	<p>L'allocataire déboutée par le TASS est demandeur : elle conteste la décision et affirme ne pas cohabiter avec son ex-mari et en apporter la preuve. Elle estime en outre que les éléments apportés par la caisse ne sont pas probants.</p>	<p>Les éléments matériels précis du dossier de la CAF démontrent la cohabitation du couple alors que l'allocataire n'oppose que des témoignages de membres directs de sa famille.</p> <p>De plus, elle n'apporte aucune précision sur la résidence de son mari.</p> <p>La Cour considère que l'allocataire n'a apporté aucun élément de preuve de nature à démentir les faits précis invoqués par la caisse. Dans ces conditions, la Cour retient la cohabitation et confirme le refus de paiement des allocations.</p>

<p>Grenoble 27 oct.1992 Appel sur TASS Grenoble 9 janv. 1992 (Grille 644)</p>	<p>Faits : cf supra</p> <p>L'avocat de l'allocataire énonce que la CAF se borne à contester la position de l'allocataire sans rapporter la preuve déterminante de la résidence de Monsieur au domicile de l'allocataire.</p>	<p>Le couple a divorcé mais la CAF (l'arrêt parle de CPAM par erreur) apporte la preuve que l'ex-mari s'est déclaré comme résidant chez son ex-femme auprès de différents organismes (ANPE, employeur, SS). Quant à son prétendu domicile, il est occupé par son frère qui déclare ne l'apercevoir qu'épisodiquement.</p> <p>Les preuves apportées par l'allocataire n'établissent nullement l'absence de son ex-mari à son domicile. De plus, le témoignage de ses parents ne peut être retenu en raison du lien de parenté et celui de la voisine en raison du manque de précisions en ce qui concerne la résidence effective de l'ex-mari.</p> <p>Compte tenu des éléments de fait rapportés par la caisse, la Cour considère que l'allocataire n'a pas apporté la preuve contraire qui lui incombait. Ainsi elle n'était pas en situation d'isolement et les ressources de son ex-mari devaient être prises en compte pour le calcul des ressources du foyer.</p>
<p>5- Irrecevabilité</p>		
<p>Grenoble, 24 nov.1992</p> <p>Appel sur TASS Grenoble 31 janv 1992 (Grille 612)</p>	<p>Faits : cf supra</p> <p>-L'avocat de l'allocataire conteste la forclusion, ayant protesté dans le délai de deux mois de la notification, datée du 20 février 91.</p> <p>-Il invoque l'absence de vie commune pendant la période litigieuse et conteste la valeur probante des témoignages, l'identité des personnes n'étant pas précisée.</p>	<p>Motivation :</p> <p>La notification de la décision de la caisse a été faite à l'allocataire le 12 septembre 1988. L'allocataire n'a effectué aucun recours devant la commission de recours amiable et se trouve donc forclosé : ce n'est qu'à l'audience du 8 novembre 1991 devant le tribunal qu'elle a contesté la créance de la caisse.</p>

Autres décisions retrouvées au cours de la recherche, publiées ou non publiées.

1. Notion d'isolement

Distinction concubinage/vie en commun

Cass. soc., 22 février 1978, Bull. n°142, p. 106

Ne peut être considérée comme une vie maritale excluant la perception de l'allocation orphelin une relation intermittente, même poursuivie pendant plusieurs années. Cette relation peut constituer un concubinage mais n'a pas les caractères d'une vie en commun.

TASS Lyon, 6 mai 1986 (décision non publiée)

« Une simple cohabitation limitée dans le temps, même si elle a existé, n'est pas suffisante, car elle n'est qu'un élément de communauté caractérisant la vie maritale »

Cass. Soc., 16 déc. 1987, Bull. civ. V, p. 467

Les juges du fond ne sauraient refuser le bénéfice de l'API à une femme, pour la période pendant laquelle elle était enceinte, au motif que l'intéressée n'apportait pas la preuve lui incombant qu'elle remplissait effectivement les conditions d'isolement, alors que le constat de l'agent enquêteur fait notamment apparaître que le bail du logement où elle résidait était au nom d'un tiers, tout en reconnaissant que les éléments recueillis n'établissaient pas que l'intéressée vivait maritalement avec ce tiers.

Cass. soc. 9 novembre 1989, pourvoi sur TASS Lyon, 6 mai 1986 (décisions non publiées).

"Sous le couvert de griefs non fondés de violation de la loi et de défaut de base légale, le moyen ne tend qu'à remettre en cause l'appréciation par laquelle les juges du fond ont estimé qu'il n'était pas établi que pendant la période de référence madame X avait vécu en commun avec M. A..."

Distinction isolement économique / isolement affectif

Cass. soc., 11 juillet 1991, Guide CAF, 1991, 3eme trimestre, E27(F) (pourvoi contre Lyon, Ch. soc. , 8 juillet 1988)

Une cour d'appel ne peut pas considérer qu'une personne peut percevoir l'API tout en constatant qu'elle vit maritalement et que son concubin n'apporte aucune contribution financière au foyer de l'allocataire mais vit plutôt à ses dépens.

Paris, 4 décembre 1991, *Rev. dr. sanit. et soc.* 1992, 350, obs. Monéger

La cour d'appel maintient le droit aux prestations familiales (API et ASF) à l'allocataire alors que celle-ci s'est mariée avec un réfugié politique sans ressources.

Pour l'ASF, la cour explique que l'allocataire, du fait de son mariage, a droit à cette prestation non plus sur la base de l'article L. 523-2 CSS (suspension de l'ASF en cas de mariage ou de vie maritale) mais de l'article 523-1 CSS (enfants ouvrant droit à l'allocation), faisant abstraction du fait que les deux conditions données par les articles L. 523-1 et L. 523-2 CSS sont cumulatives et non pas alternatives.

Pour l'API, la cour considère que le mariage n'a pas fait sortir l'allocataire de son isolement dans la mesure où son mari est sans ressources. Commentaire de l'auteur : « Il sera difficile de convaincre la Cour de cassation qu'il n'y a pas de vie maritale en cas de mariage... »

Cass. soc., 24 juin 1993 (décision non publiée)

Une cour d'appel ne peut constater à la fois la cessation d'apprentissage de l'enfant à charge et le concubinage de l'allocataire tout en maintenant l'allocation d'orphelin et les allocations familiales au motif d'une situation d'indigence.

Partage de la vie commune avec des personnes du même sexe : isolement retenu

Rennes, 8^{ème} chambre, 27 novembre 1985 (Décision non publiée)

"Le législateur a manifestement voulu, à l'article 13 de la loi du 2 janvier 1978, assimiler la personne vivant de façon stable avec un assuré social, sans être marié, au conjoint de l'assuré, dans le domaine de l'assurance maladie et maternité ; qu'ainsi en employant l'expression "vivre maritalement", il s'est référé à sa définition courante qui sous-entend l'apparence du mariage, et à une situation impliquant l'hétérogénéité sexuelle dans le couple".

Cass. soc., 11 juillet 1989 (deux arrêts), *dalloz* 1990, 582, note Ph. Malaurie

Le Premier arrêt : la Cour de Cassation énonce que "les dispositions de la réglementation du personnel au sol d'Air France qui étendent le bénéfice des mesures au "conjoint en union libre" doivent être compris comme ayant entendu avantager deux personnes ayant décidé de vivre comme des époux, sans pour autant s'unir par le mariage, ce qui ne peut concerner qu'un couple constitué d'un homme et d'une femme".

Le Deuxième arrêt : "en se référant dans l'article 13 de la loi du 2 janvier 1978 à la notion de vie maritale, le législateur a par là même entendu limiter les effets de droit, au regard des assurances maladie et maternité à la situation de fait consistant dans la vie en commun des époux sans pour autant s'unir par le mariage, ce qui ne peut concerner qu'un couple constitué d'un homme et d'une femme".

Cass. soc., 3 mai 1989, *Guide CAF*, 1989, 3eme trimestre, E25 (F) ; *Rev. dr. sanit. et soc.* 1990, 195, obs. Monéger

Une mère célibataire n'est pas considérée comme vivant maritalement si elle partage un appartement avec des amies de même sexe dès lors qu'elle élève seule son enfant sans participation quelconque de la part des personnes de même sexe en compagnie desquelles elle vit. Elle peut donc percevoir l'API. Voir égal. circ. CNAF n°25-92 du 23 mars 1992, *infra*.

Cass. Soc., 19 mai 1994, *Gaz. Pal.* 10 et 11 février 1995, p. 22.

Le fait pour un parent isolé de vivre dans sa famille n'est pas de nature à écarter le bénéfice de l'allocation de parent isolé. En outre la perception de cette allocation n'entraîne pas pour son bénéficiaire la perte de la qualité d'enfant à charge. Les parents qui ont deux enfants à leur foyer dont l'une bénéficie de l'allocation de parent isolé, peuvent donc percevoir les allocations familiales dès lors que les conditions relatives à l'âge des enfants sont remplies.

2. Preuve de la vie maritale

Eléments de preuve/ Charge de la preuve

Cass. soc., 6 mai 1987, *Rev. dr. sanit. et soc.* 1988, 118, obs. Monéger

La preuve que la femme vivait maritalement n'étant pas rapportée par la caisse, les prestations familiales peuvent être maintenues.

Grenoble, 21 mars 1995 (décision non publiée)

L'allocataire interjette appel d'un jugement du TASS de Grenoble en date du 17 décembre 1993 qui l'a déboutée de sa demande d'API au motif que l'isolement n'a pas été retenu (bail aux deux noms, déclaration par le père d'un domicile commun lors de la reconnaissance de l'enfant). L'allocataire argue d'une séparation d'avec le père de ses enfants. La Cour d'appel énonce "que l'allocataire verse des attestations qui n'établissent pas que pendant la période considérée elle était déjà séparée du père ; elle n'invoque devant la cour aucun élément nouveau susceptible de prouver qu'elle vivait seule en 1992". Confirmation de la décision entreprise.

Grenoble 21 mars 1995 (décision non publiée)

Le TASS de Grenoble dans un jugement du 14 janvier 1994 a déclaré mal fondée la décision de la CAF refusant de considérer Melle... en situation d'isolement depuis juillet 1992 et lui accordant les avantages attachés à la situation d'isolement à compter de juillet 1992. La CAF a fait appel de cette décision. La cour reprend l'examen des pièces versées aux débats : aucun contrôle au domicile des parents de l'allocataire alors que ce domicile est considéré par la CAF comme le domicile du père ; aucun contrôle de l'aide occasionnelle que le père apporterait alors qu'il s'est domicilié au titre de l'imposition sur le revenu chez ses parents et qu'il n'a fait état au titre des charges à déduire de ses revenus d'aucun versement de pension alimentaire à enfant mineur. La cour considère qu'en l'état de ces éléments la preuve n'est pas rapportée de ce que à compter de juillet 1992, Melle... n'ait plus rempli la condition d'isolement exigée par les textes. Confirmation du jugement.

Lyon, 8 mars 1995 (décision non publiée)

La Cour relève que les pièces versées aux débats par les parties sont imprécises et pour certaines font apparaître de graves contradictions. La Cour ordonne une enquête en vue de recueillir l'audition des auteurs des attestations en vertu de l'article 203 du NCPC.

TASS de Grenoble, 2 décembre 1994 (décision non publiée)

Les informations contenues dans le rapport d'enquête administrative ne sont pas suffisantes pour permettre au tribunal de dire que la demanderesse n'a effectivement pas la qualité de personne isolée depuis mars 1993. Elle a d'ailleurs introduit une procédure pour faire fixer la part contributive du père à l'entretien de l'enfant commun. Il apparaît donc nécessaire d'ordonner un complément d'enquête par la DRASS en vertu de l'article R 142-22 du CSS.

TASS de Lyon, 11 juillet 1994 (décision non publiée)

Les deux attestations produites par l'allocataire ne peuvent détruire les constatations objectives relevées par l'enquêteur assermenté de la caisse d'allocations familiales : la séparation du couple n'est pas effective (contrôle de la résidence du mari).

Motivation des juges du fond

Lyon, 26 juillet 1995 (décision non publiée), appel sur TASS Lyon, 17 mars 1994.

Allocation de parent isolé, vie maritale, preuve, condamnation en première instance, 1. motivation (non), annulation du jugement du TASS pour absence de motivation,

2. dévolution, confirmation au fond, vie maritale prouvée, indu confirmé, condamnation.

La Cour rappelle l'article 455 du Nouveau Code de Procédure civile¹ et énonce que "l'allocataire sollicite à juste titre l'annulation du jugement attaqué. Ce dernier ne contient aucun exposé de ses prétentions et moyens ni aucune référence à ses conclusions en première instance, ni aucun véritable motif, dans la mesure où il se borne à citer intégralement les conclusions de la CAFAL et à ajouter seulement "il convient de constater que Madame... ne pouvait prétendre au bénéfice de l'allocation de ... les conditions légales d'attribution n'étant pas remplies" sans expliquer pourquoi, ni répondre aux moyens."

Rôle de la Cour de Cassation

Cass. soc., 9 novembre 1989 (décision non publiée)

La cour de cassation n'apprécie pas les faits, en l'occurrence la réalité de la vie habituelle d'un homme au foyer de l'allocataire.

3. Solidarité des concubins

Cass. soc. 1er juillet 1981, Bull. civ. V, n°631

La cour d'appel a estimé à bon droit que X..., ayant vécu continuellement avec dame ... de 1974 à 1976, avait profité des allocations perçues par cette dernière, soit personnellement, soit pour sa fille envers qui il était tenu de l'obligation alimentaire.

5. Irrecevabilité

Lyon, 25 janvier 1995 (décision non publiée)

Le TASS est saisi en vertu de l'article R. 142-18 du CSS dans le délai de deux mois soit de la date de la notification de la décision, soit de l'expiration du délai d'un mois prévu à l'article R. 142-6. L'allocataire a contesté la réclamation de l'indu, elle a saisi la CRA qui a rejeté son recours le 5 novembre 1992, notifié le 10 décembre 92. L'allocataire a alors omis de saisir le TASS dans le délai de deux mois. Irrecevabilité de l'appel pour forclusion.

¹Cet article prévoit que "le jugement doit exposer succinctement les prétentions respectives des parties et leurs moyens, il doit être motivé". Selon l'article 458 du même code, "ce qui est prescrit par les articles ... 455 (alinéa 1) doit être observé à peine de nullité".

3. CIRCULAIRES CNAF ET LETTRES MINISTÉRIELLES

1. Notion d'isolement

Éloignement géographique

Règlement CEE n°3427/89 du 30 octobre 1989, Lettre ministérielle D. S.S./DCI n°1 du 19 mars 1990 relative au service des prestations familiales aux travailleurs salariés ou non salariés qui exercent leur activité en France et dont les membres de la famille résident sur le territoire d'un autre État membre. **Prestations familiales. Versement à l'intérieur de la CEE (Rev. Droit sanit. et soc. 1990, 763)**

Un travailleur salarié ou non ou un chômeur indemnisé dont la famille réside dans un autre État membre a droit à l'ensemble des prestations prévues par l'État où il exerce son activité. Les membres de la famille sont considérés comme vivant fictivement avec le travailleur. Pour les conditions d'isolement de l'API et de l'ASF, le simple éloignement géographique ne suffira pas à établir l'isolement.

Lettre CNAF n°22-94 du 6 juillet 1994, Lettre ministérielle, Ministère des affaires sociales, sous-direction de la famille, Bureau PFL du 27 mai 1994.

Décision individuelle d'annulation d'une décision prise par une CAF et accordant l'API à une femme vivant chez ses parents alors que son mari est retourné travailler en Algérie. La lettre fait valoir que "la notion de séparation s'analyse par référence à la situation de divorce, situation générée par la désunion du couple provoquant sa rupture définitive et la création de foyers monoparentaux". La lettre ajoute que la séparation "peut être de droit au sens du code civil ou de fait. Il s'agit alors d'un abandon du foyer par l'un des conjoints ou concubins".

Partage de la vie commune avec une personne du même sexe

Lettre ministérielle n° 120/G/91 en date du 16 juillet 1991

Il paraît possible d'ouvrir les droits à l'API lorsque le parent est hébergé par un ménage. En revanche, l'ouverture du droit à cette prestation lorsque le parent est hébergé par une personne de sexe différent ne paraît pas envisageable, eu égard aux dispositions en vigueur, à la finalité de la prestation, à la difficulté d'apprécier l'absence de vie maritale.

Circ. CNAF n°25-92 du 23 mars 1992, Rev. Droit sanit. et soc. 1992, 708.

Le concubin homosexuel n'est pas ayant-droit au regard de la sécurité sociale mais il peut percevoir l'API : il n'y a pas de vie maritale lorsque le parent est hébergé par un ménage ou par une personne du même sexe.

Circ. CNAF n°29-95 du 25 avril 1995

Les personnes bénéficiaires à titre personnel des prestations familiales ne peuvent pas avoir la qualité d'enfant à charge. Cette modification de l'article L. 512-1 du CSS (loi n°95-116 du 4 février 1995) pose le principe du non cumul en vertu duquel celui qui perçoit les prestations familiales en qualité d'allocataire pour les enfants à naître ou dont il assume la charge ne peut être lui-même considéré comme enfant à charge. La priorité entre la qualité d'enfant à charge et celle d'allocataire résulte du dépôt de la demande de la prestation versée à titre personnel. Ainsi la demande d'API signifie que le choix en faveur de la qualité d'allocataire a été effectué. En revanche la CNAF estime que la qualité d'enfant à charge peut être retrouvée dès lors qu'il n'y a plus de droit à titre personnel, sans que les intéressés aient à effectuer de demande particulière.

2. Preuve de la vie maritale

Contrôle par les CAF des déclarations des allocataires

Lettre ministérielle du 4 septembre 1987

Mission d'information et de contrôle des organismes débiteurs des prestations familiales

Le ministre insiste sur le nécessaire contrôle que doivent effectuer les caisses sur les déclarations des bénéficiaires de prestations qui semblent être trop souvent présumés de bonne foi.

3. Solidarité des concubins

Rien

CHAPITRE 2 - CONDITION D'ISOLEMENT, ANALYSE

De la même façon que pour le critère d'enfant à charge, les textes qui renvoient à la notion d'isolement ne donnent pas de définition pratique de cette notion. Mais le silence des textes n'a pas eu le même résultat dans ces deux domaines. Contrairement à ce qui se passe pour le critère de charge d'enfant, les conditions de mise en œuvre du critère d'isolement ont relativement peu intéressé les institutions nationales, que ce soit la CNAF ou le ministère de tutelle. Ou en tout cas cet intérêt ne s'est pas traduit par des directives qui prétendraient être des directives d'application générale. La CNAF et le ministère de tutelle jouent ici un rôle plus modeste que dans le domaine de la charge d'enfants. Les acteurs principaux restent donc les caisses locales, d'une part, spécialement le service contentieux, le juge d'autre part. Les pratiques locales prévalent et les conditions dans lesquelles est traité le contentieux des prestations familiales acquiert une grande importance. C'est pourquoi ce chapitre renvoie plus que le précédent aux données établies au titre du contentieux des prestations familiales.

Le partage des rôles

Le silence des textes

La loi du 6 juillet 1976, en créant l'allocation de parent isolé (API), instituait pour la première fois un revenu minimum garanti limité aux seules familles monoparentales. Peu de temps avant, la loi du 3 janvier 1975 avait créé une autre prestation au profit des seules familles monoparentales en réformant les conditions d'attribution de l'allocation orphelin. Ces deux prestations ont mis au premier plan la question de l'isolement de l'allocataire, même si l'ensemble des prestations versées sous condition de ressources suppose également que la caisse connaisse la composition du foyer.

Les conditions particulières d'attribution de l'allocation de parent isolé sont d'une part des revenus inférieurs au montant plafond de l'allocation, d'autre part, la reconnaissance de la qualité de « parent isolé ». S'agissant de l'allocation de soutien familial, ouvrent droit à la prestation "1° tout enfant orphelin de père ou de mère, ou de père et de mère ; 2° tout enfant dont la filiation n'est pas légalement établie à l'égard de l'un ou de l'autre de ses parents ou à l'égard de l'un et de l'autre ; 3° tout enfant dont le père ou la mère, ou les père et mère, se soustraient ou se trouvent hors d'état de faire face à leur

obligation d'entretien ou au versement d'une pension alimentaire mise à leur charge par décision de justice" dès lors que le père ou la mère est isolé. La prestation cesse d'être due lorsque le père ou la mère "se marie ou vit maritalement" (article L- 523-1 et -2 du CSS). La condition d'isolement ainsi introduite n'a fait l'objet d'aucune définition précise, tant de la part du législateur que de la part du pouvoir exécutif. Ce flou a permis le développement de nombreuses pratiques à travers lesquelles il n'est pas possible de retrouver une définition précise de la notion d'isolement.

En effet, la loi du 9 juillet 1976 n'a pas donné d'autres précisions que celles figurant à l'article L. 524-2 du Code de la sécurité sociale, qui vise, outre « les femmes seules en état de grossesse », « les personnes veuves, divorcées, séparées, abandonnées ou célibataires, qui assument seules la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants [...] ». L'article R. 524-1 du Code de la sécurité sociale n'est pas beaucoup plus explicite. Il indique que les personnes veuves, divorcées, séparées de droit ou de fait, abandonnées ou célibataires, ne peuvent être considérées comme isolées si elles vivent maritalement. Ces textes permettent deux affirmations.

D'une part, le statut civil est étranger à la recherche de la situation d'isolement. Un époux, isolé de fait, peut parfaitement bénéficier de l'API, et un parent célibataire se verra refuser le versement de l'API s'il vit maritalement. La Cour de cassation a confirmé cette indifférence notamment dans un arrêt du 26 mars 1981, en refusant le bénéfice de l'API au motif que la demande avait été formée trop tardivement : elle avait été formulée plus d'un an après la séparation de fait, mais peu de temps après le prononcé du divorce. Retenir la date du divorce plutôt que la date de la séparation de fait aurait permis à l'allocataire de prétendre à l'API quelque temps.

D'autre part, le parent isolé accueilli par sa famille peut obtenir le versement de l'allocation de parent isolé. L'article R. 524-2 alinéa 2 du Code de la sécurité sociale prévoit expressément que la charge effective et permanente de l'enfant ne cesse pas lorsque le parent isolé vit dans sa famille. Les caisses en ont déduit qu'une mère célibataire résidant chez ses propres parents pourrait percevoir l'API. L'interprétation est peut-être un peu rapide : la précision selon laquelle la condition de charge effective et permanente est toujours remplie pourrait simplement signifier que la mère peut demander l'ensemble des prestations familiales correspondant à sa situation, et le texte ne présumerait pas pour autant que la mère reste *seule* à assumer la charge de son enfant, condition pourtant imposée par l'article L. 524-1 instituant l'API. Cette interprétation des textes aurait permis de tenir compte de la participation effective des grands-parents à l'entretien de leurs enfant et petit-enfant dans le calcul de l'allocation. Elle aurait été le moyen de prendre en compte la différence de situation qui existe entre une mère isolée qui doit, réellement seule, faire face à son entretien et à celui de son

enfant, y compris aux dépenses de logement, et un jeune parent qui est accueilli chez ses propres parents avec son enfant et cela n'a pas été le cas.

En revanche, l'interprétation retenue par les CAF permet au parent isolé accueilli par ses propres parents de bénéficier dans tous les cas de l'API, quelle que soit la participation des grands-parents à l'entretien de leur petit-enfant. Les caisses respectent cette logique jusqu'au bout : elles retirent corrélativement aux grands-parents les prestations familiales qui leur étaient versées du fait de la jeune mère. Ce retrait signifie que la jeune mère n'est plus considérée comme étant à la charge de ses parents ; elle ne peut donc plus leur permettre de bénéficier des prestations familiales¹. L'antinomie ne semble pas nécessaire ; une comparaison pourrait être menée avec la situation d'une mineure qui acquiert l'autorité parentale sur l'enfant dont elle accouche alors qu'elle-même reste soumise à l'autorité parentale de ses propres parents. Cette pratique a d'ailleurs fait l'objet d'une condamnation par un arrêt de la Cour de Cassation du 19 mai 1994² qui énonce que "le fait pour un parent isolé de vivre dans sa famille n'est pas de nature à écarter le bénéfice de l'allocation de parent isolé. En outre la perception de cette allocation n'entraîne pas pour son bénéficiaire la perte de la qualité d'enfant à charge". Mais cet arrêt a rapidement été suivi d'une loi³ qui pose au contraire le principe du non cumul de la qualité d'allocataire au titre de l'API et de la qualité d'enfant à charge de ses parents au titre des allocations familiales.

Pour le reste, les textes restent silencieux. L'absence de définition légale donnée au critère d'isolement a imposé aux acteurs de sa mise en oeuvre de rechercher leur propre définition. La pratique n'a pourtant pas non plus réussi à élaborer de règles plus précises. En effet, pas plus que les textes, les services de la CNAF n'ont élaboré de définition de la notion d'isolement. En outre, la jurisprudence n'est pas toujours d'un grand secours. Les juridictions sont, elles aussi, indécises. Les CAF ont dû malgré tout mettre ces prestations en oeuvre. C'est la raison pour laquelle la pratique a une telle importance en la matière. Cette situation donne aux institutions comme aux personnes un pouvoir d'appréciation très important, sous le contrôle également aléatoire du pouvoir judiciaire⁴.

¹ Voir par exemple Lettre du bureau PFL, Direction de la sécurité sociale, n°74-G-90 du 2 avril 1990, SS 5-52, in Rev. Fr. Aff. Soc., Cahiers de jurisprudence, n°2, 1990.

²Gaz. Pal. vend. 10, sam. 11 février 1995, p. 22.

³Loi DMOS du 4 fév. 1995 qui a modifié l'article L. 512-1 CSS.

⁴Sur ce point, cf. supra partie 1.

Le pouvoir des institutions

La CNAF avait tenté de rechercher une définition satisfaisante des situations visées par l'API, notamment lors d'un colloque organisé sur le thème des parents isolés¹. L'un des groupes de réflexion s'était penché plus particulièrement sur cette question et avait proposé que soit « considérée comme isolée toute personne, qui ne vit pas, depuis plus d'un mois, sous le même toit qu'une personne du sexe opposé, à l'exception de ses ascendants, descendants, frères et soeurs. Les subsides perçus par l'allocataire (y compris les avantages en nature) ne sont éventuellement considérés que pour le calcul du montant de la prestation »². Les participants à ce groupe de travail justifiaient la distinction faite entre la communauté de toit avec une personne du même sexe et la communauté de toit avec une personne de sexe opposé non pas par l'idée de « garantir une certaine morale » mais par la constatation que « la plupart des femmes abandonnées trouvent refuge chez une amie »³. Cette limite, ajoutée au délai d'un mois pendant lequel l'allocataire pouvait vivre maritalement sans voir disparaître la prestation, montre l'ambiguïté de l'API : ce n'est pas la solidarité -amicale, ou familiale lorsque la mère trouve refuge chez des parents- qui justifie le retrait de l'API, mais la vie maritale, que celle-ci s'accompagne ou non d'une aide économique. La fin de l'isolement affectif met un terme au versement de l'API, même si le nouveau concubin ou époux ne participe en aucune manière à l'entretien des enfants ou si, à la limite, la mère doit aussi subvenir aux besoins de son compagnon.

La Cour de cassation a affirmé à son tour que les couples homosexuels ne sauraient se prévaloir des dispositions prévues en faveur des concubins⁴. Dans ces conditions, il serait inéquitable de tenir compte de ce même concubinage pour écarter des droits réservés aux parents isolés. La Cour de Cassation dans un arrêt antérieur⁵ relevait d'ailleurs "qu'une mère célibataire n'est pas considérée comme vivant maritalement si elle partage un appartement avec des amies de même sexe dès lors qu'elle élève seule son enfant sans participation quelconque de la part des personnes de même sexe en compagnie desquelles elle vit. Elle peut donc percevoir l'API". Dans ces conditions, l'API apparaît plus comme une conséquence de l'isolement sexuel (hétérosexuel) plutôt que comme une conséquence de l'isolement économique et des difficultés pécuniaires qui en résultent, même si la controverse a repris de la vigueur : une décision de la cour

¹ Les travaux de ce colloque ont fait l'objet d'un numéro spécial de la revue « Bulletin CAF », « Les parents isolés », n°8, 1983.

² La notion d'isolement, Travaux de groupe, Bulletin CAF, n°8, 1983, p. 53.

³ Bulletin CAF, préc.

⁴ Cass. Soc. 11 juillet 1989

⁵ Cass. 3 mai 1989, R.T.D. san. soc. 1990, 195, obs. Monéger.

de Paris¹ a ordonné le maintien de l'allocation de parent isolé dans l'hypothèse d'une allocataire qui s'était mariée avec un réfugié politique sans ressources, considérant que son isolement économique subsistait. Comme le remarquait un commentaire de la décision, « il sera difficile de faire admettre à la Cour de cassation qu'il n'y a pas vie maritale en cas de mariage... ».

La définition proposée lors du colloque organisé par la CNAF n'a pas été formellement retenue. De l'absence de textes ou de directives suffisamment précis et d'application générale, il résulte une disparité de traitement selon les caisses, parfois selon les personnes². Plus récemment, une nouvelle réflexion s'est développée à partir d'un groupe de travail constitué à la demande de la CNAF³. Ce groupe conclut à la création d'une API temporaire dont la transformation en API de droit commun serait soumise à la condition que l'allocataire apporte entre temps la preuve de sa situation d'isolement par la fourniture d'un ensemble de pièces précisément définies. Ce rapport admet également un délai de carence de quatre mois au cours duquel une éventuelle reprise de la vie commune ne devrait pas devoir mettre fin au versement de l'API. Il considère aussi que le concubinage homosexuel n'a pas à être pris en considération au titre du versement de l'API comme cela est le cas actuellement. En dehors des couples homosexuels, ce rapport ne s'attaque pas directement à la question de la définition de la notion d'isolement, qui reste la "boîte noire" du dispositif. La question y devient cependant moins pressante du fait des propositions formulées, les différents modes de preuve de la situation de famille étant précisément définis.

Malgré ces tentatives, il n'existe toujours pas de définition précise de l'isolement ouvrant droit aux prestations familiales et l'importance des pratiques perdurent. Les caisses d'allocations familiales ont alors choisi, parfois, d'élaborer leur propre doctrine. L'avantage de cette démarche est de permettre aux agents chargés des contrôles de s'appuyer sur une définition suffisamment nette de la condition d'isolement⁴. Outre l'aide précieuse apportée aux contrôleurs, une telle politique assure une égalité de traitement entre les allocataires relevant d'un même organisme. Mais cette solution n'est pas entièrement satisfaisante ; en permettant d'établir une égalité entre ses allocataires,

¹ Paris, 4 décembre 1991, inédit, F. Monéger, Rev. trim. dr. san. soc., n°2, 1992, p. 350.

² Disparité relevée par ailleurs. Voir ACT, Allocation de parent isolé, Recherche sur son efficacité économique et sociale, rapport à la CNAF, novembre 1983 ; Revue Informations sociales, Droit, famille et société, n°7, 1986, p. 32, Ch. Moutier.

³ Isolement, Monoparentalité, Document CAF de Touraine, Ch. Moutier.

⁴ Sur ce point, V. notamment Ch. Moutier, Les CAF et les parents isolés, in Informations sociales, préc., La démarche de la CAF de Tours. (Cette caisse a donné une définition opérationnelle à la notion de parent isolé, qui s'applique aussi bien aux contrôleurs qu'aux allocataires. Pour les premiers, elle limite leur pouvoir d'investigation, pour les seconds, elle évite nombre de contestations et de demandes en répétition de l'indu. Les allocataires, mieux informés, présentent moins de demandes non fondées.)

elle met par là-même en lumière l'inégalité créée entre les allocataires de caisses différentes. En particulier, certaines caisses d'allocations familiales accordent une plus grande importance à l'isolement affectif (absence de compagnon au domicile du parent isolé) tandis que d'autres s'attachent plutôt à l'isolement économique de l'allocataire¹. Des entretiens effectués tant à Lyon qu'à Grenoble il ne semble pas que de telles directives aient été données à l'intérieur de chacune de ces caisses. L'isolement y reste une question appréciée au cas par cas et se fonde plus sur la "mise en couple" que sur une éventuelle collaboration économique.

L'indécision de la jurisprudence publiée

Les difficultés d'appréciation de la situation d'isolement sont également illustrées par la jurisprudence. S'agissant de la prépondérance accordée à l'isolement affectif, la Cour de cassation est intervenue par un arrêt du 19 février 1986². En l'espèce, la caisse avait demandé à l'allocataire le remboursement des sommes versées indûment, puisqu'elle vivait en concubinage. La Commission de première instance devant laquelle s'était pourvue la mère avait débouté la caisse d'allocations familiales parce que l'enquête, tout en démontrant la vie commune, « mentionne également que, pendant la plus grande partie de la vie commune, ceux-ci « pointaient » comme chômeurs à l'ANPE, et qu'aucun élément précis ne permet d'établir le montant des ressources du sieur P. [...], en sorte que la preuve n'est pas rapportée qu'il ait été en mesure de subvenir aux besoins de l'enfant ». Dans sa décision, la Commission avait donc manifestement affirmé, contrairement aux allégations de l'organisme débiteur, que la vie commune ne devait pas emporter suppression de l'allocation lorsqu'elle n'emportait pas, en même temps, communauté de ressources. La décision a été cassée par la Cour suprême, considérant que la vie maritale, prouvée en l'espèce, suffisait à exclure l'octroi de la prestation.

Plus récemment, la Cour de cassation s'est prononcée dans le même sens, toujours en matière d'allocation d'orphelin³, et l'arrêt qui lui était déféré était encore plus explicite. La situation était un peu complexe : madame X, veuve et mère de trois enfants, avait perçu l'allocation d'orphelin pour une période pendant laquelle elle avait hébergé son ancien employeur. La Caisse demandait le remboursement de cette allocation, mais n'avait, semble-t-il, pas réussi à prouver la réalité de la vie maritale. Elle faisait donc valoir que les textes visaient le parent « vivant seul *et* assumant seul la charge d'un ou

¹ V. notamment l'article de Ch. Moutier, préc., sur la pratique de la CAF de Tours. La définition retenue « a permis aux agents de contrôle d'orienter leur fonction dans une seule direction : vérifier l'autonomie financière de l'allocataire. Ainsi, ils ne cherchent plus à vérifier l'isolement absolu de la personne, mais demandent à voir les relevés de comptes bancaires, les quittances de loyer, etc... »

² Cass. soc., 19 février 1986, Bull. soc. 1986, n°24, p. 19. L'appréciation de la condition d'isolement avait été faite à propos de l'attribution de l'allocation d'orphelin, mais la condition d'isolement doit s'apprécier de la même façon pour les deux prestations.

³ Cass. soc., 6 mai 1987, Bull. soc. 1987, n°265, p. 171.

plusieurs enfants, en sorte qu'il ne doit y avoir ni domicile commun ni ressources communes avec une autre personne, ces deux critères étant alternatifs ». La Cour de cassation rappelle que, en l'absence de condition relative à la mise en commun des ressources, l'allocation litigieuse « ne pouvait (lui) être refusée que s'il était établi qu'elle avait vécu maritalement ». L'arrêt rendu par la Cour de Paris du 4 décembre 1991 qui fait prévaloir l'isolement économique sur l'isolement affectif en est un autre exemple.

Si les juges s'accordent pour estimer que la situation d'isolement prend fin seulement avec une vie maritale, ils sont souvent plus incertains lorsqu'ils doivent apprécier l'existence d'une vie maritale. Outre les deux décisions citées¹, qui font référence à la notion de concubinage notoire, la Cour de Douai, dans un arrêt rendu le 31 mai 1985², a estimé a contrario que seul un concubinage notoire permettait de suspendre le versement de l'API. La Cour de cassation s'est prononcée sur la question de l'isolement dans un arrêt du 10 mars 1982³. La Cour ne fait pas référence à la notion de concubinage notoire, comme l'avait fait la Cour de Douai, mais confirme la décision entreprise en ce qu'elle avait constaté que la preuve d'une vie maritale n'avait pas été rapportée. Dans un arrêt plus récent⁴, la Cour suprême casse la décision d'appel qui lui avait été présentée en considérant là aussi que la preuve d'une vie maritale n'avait pas été rapportée. En l'espèce, la caisse avait fait valoir que le logement de l'allocataire était assuré par un bail au nom d'un tiers : les juges du second degré en avaient déduit que l'allocataire ne vivait pas isolée, et avaient statué en faveur de la caisse d'allocations familiales, en estimant que « l'intéressée ne rapportait pas la preuve qu'elle remplissait effectivement la condition d'isolement ». L'existence d'un bail d'habitation au nom d'un tiers ne permettant pas de prouver l'existence d'une vie maritale, la Cour de cassation admit le pourvoi. Mais la place de la cour suprême dans la détermination de la condition d'isolement reste forcément limitée au cas par cas. Juge de droit, elle ne peut pas directement censurer une décision des juges du fond qui auraient suffisamment motivés leur décision de retenir la vie maritale. Ainsi la cour de cassation a-t-elle confirmé la décision de la cour de Lyon qui en constatant que "Mme X ne vivait plus seule, mais résidait chez M. Y avec lequel elle vivait [avait], par là même, nécessairement admis que les intéressés vivaient maritalement ; qu'elle [avait] ainsi légalement justifié sa décision"⁵. En sens inverse, la cour refuse de remettre en cause l'appréciation des faits opérés par les juges du fond lorsqu'ils ont écarté la demande de la caisse et considérés

¹ Cass. soc. 19 mai 1986, et Cass. soc. 6 mai 1987, préc.

² Douai, 31 mai 1985, inédit, Jurisdata, n°85-42659.

³ Cass. soc., 10 mars 1982, DOCIS 1982, E 9 (F).

⁴ Cass. soc., 16 décembre 1987, Docis 1988, 1er trim., E 7 (F), Sommaire de sécu. soc., mars 1988, p. 4030, Bull. soc., 1987, n°737, p. 467.

⁵ Cass. soc. 23 novembre 1995, Docis 1996, E 3 (F).

que la preuve de la vie maritale n'était pas rapportée, "une simple cohabitation limitée dans le temps, même si elle a existé [n'étant] pas suffisante, car elle n'est qu'un élément de communauté caractérisant la vie maritale"¹. Statuant sur le pourvoi formé par la caisse, la cour a considéré que "sous le couvert de griefs non fondés de violation de la loi et de défaut de base légale, le moyen ne tend qu'à remettre en cause l'appréciation par laquelle les juges du fond ont estimé qu'il n'était pas établi que pendant la période de référence madame X avait vécu en commun avec M. Y."². L'appréciation des faits de l'espèce reste de la compétence des seuls juges du fond.

A la lecture des décisions, deux éléments de réflexion apparaissent. D'une part, les magistrats relèvent souvent que la preuve de la vie maritale n'a pas été apportée par l'organisme demandeur, d'autre part, qu'il faut distinguer entre un concubinage (ou même un concubinage notoire) et des relations intermittentes. Ainsi la Cour de Cassation considère-t-elle que "ne peut être considérée comme une vie maritale excluant la perception de l'allocation orphelin une relation intermittente même poursuivie pendant plusieurs années. Cette relation peut constituer un concubinage mais n'a pas les caractères d'une vie en commun"³. Cette distinction apparaît de façon récurrente au cours de l'étude. Les allocataires qui contestent les conclusions de la CAF distinguent la vie maritale de leurs relations sentimentales. Ils font valoir à ce titre le caractère provisoire et épisodique de la présence du prétendu concubin au domicile de l'allocataire⁴.

L'existence d'une vie maritale fait parfois l'objet d'appréciations contradictoires. Pour la Cour de Toulouse, des relations suivies ne permettent pas de conclure à une vie maritale⁵, tandis que pour la Cour d'Angers, la proximité du domicile suffit à justifier la suppression de l'API⁶. En revanche la Cour d'appel de Lyon⁷ a estimé qu'un domicile commun ne pouvait pas prouver, à lui seul, la vie maritale. L'arrêt de la Cour de cassation du 6 mai 1987⁸ peut également être évoqué quant à la définition de la notion d'isolement : en l'espèce, il était prouvé que madame X... avait hébergé son ancien employeur, mais la caisse d'allocations familiales, ou les juges du fond, n'en avaient pas déduit pour autant l'inexécution de la condition d'isolement, et l'arrêt de la Cour d'Aix en Provence n'est pas critiqué sur ce point par la Cour suprême ; il serait donc possible

¹TASS Lyon, , le 6 mai 1986, non publiée.

²Cass. soc. 9 novembre 1989, non publiée.

³Bull. civ. n° 142, p. 106.

⁴Voir par exemple, la grille n°506, supra.

⁵Toulouse, 7 décembre 1978, Joly c/ CAF du Tarn, non publié

⁶Angers, 20 octobre 1977, Weigel c/ CAF du Loiret, non publié

⁷Lyon, 25 mai 1977, Bouladoux c/ CAF de l'Ain, non publié

⁸Cass. soc., 6 mai 1987, Bull. soc. 1987, n°265, p. 171.

de vivre sous le même toit d'une façon prolongée sans pour autant perdre la qualité de parent isolé. L'un des dossiers étudiés (grille n°415) fait état de cette distinction entre vie maritale et personne résidant habituellement au foyer de l'allocataire. Mais en l'espèce, la rédaction d'un faux bail tend à montrer la mauvaise foi de l'allocataire d'où sa condamnation au remboursement de l'indu par le TASS.

L'importance du cas par cas

Cette imprécision laisse nécessairement aux CAF en général et aux services de contrôle en particulier le soin de régler les situations limites. Leur pouvoir d'appréciation est donc extrêmement important d'autant que le montant de la prestation donne à toute action en répétition d'indu un caractère de gravité pour les allocataires.

La difficulté réside finalement dans une bonne connaissance de la situation familiale effective des allocataires et dans la qualification de ces faits : à partir de quel moment doit-on considérer qu'une relation de l'allocataire avec un tiers met fin à sa situation de parent isolé ? Lorsque la caisse n'a pas déterminé de politique suffisamment précise pour son ressort, toute la responsabilité de la qualification de la notion d'isolement est laissée aux agents des caisses. Ils doivent apprécier au cas par cas si la situation qui leur est soumise justifie ou non le paiement d'une prestation ou au contraire la notification d'un indu.

La place des contrôleurs

Les contrôleurs ont donc un rôle extrêmement important à jouer. C'est à eux que revient la tâche de se déplacer pour aller contrôler sur place la véracité de la situation déclarée, au besoin par une visite de l'appartement ou par des entretiens effectués auprès de voisins, à l'école, ou encore par des courriers échangés avec les différents organismes publics ou privés susceptibles de les renseigner¹. En l'absence de toute définition, une grande liberté d'appréciation leur est octroyée. Cet espace de liberté est encore augmenté par le fait que leurs opérations de contrôle ne font pas elles-mêmes l'objet de définitions précises. Il leur est demandé de prouver la situation de vie maritale des allocataires sans rien leur dire de ce qu'ils doivent entendre par vie maritale ni des moyens qu'ils doivent ou qu'ils peuvent mettre en œuvre pour y parvenir. Or en dehors de la question de la charge d'enfant, les autres contrôles opérés portent sur des éléments plus objectifs que la situation de famille de l'allocataire. Surtout, ces contrôles sont les

¹Sur tous ces points, voir supra, Les moyens du contrôle, Partie 1.

seuls qui portent par définition (ou par absence de définition) sur l'intimité de la vie privée.

Les prestations sous condition d'isolement ont ainsi apporté un nouveau débouché à la profession de contrôleur, sans pour autant que cette profession fasse l'objet d'une attention plus soutenue au sein de l'institution. Les entretiens effectués sur Lyon montrent que les conditions de recrutement ou de formation des agents de contrôle n'ont pas été modifiées notablement au cours de ces dernières années. L'expérience professionnelle est présentée comme essentielle, comme le meilleur sinon le seul moyen d'avoir des contrôleurs efficaces capables de déjouer les astuces des allocataires. Le fait que le serment prêté par les contrôleurs des caisses d'allocations familiales devant le tribunal d'instance soit en fait le serment élaboré pour les contrôleurs de l'URSSAF est sans doute un bon indicateur de l'état de délaissement dans lequel est laissé cet aspect du travail des caisses. Les contrôleurs nouvellement recrutés prêtent serment de ne pas révéler les secrets de fabrication qu'ils auraient pu connaître au cours de leurs investigations¹... Cela n'empêchepas d'ailleurs d'accorder une très grande force au serment prêté, notamment pour valider les témoignages recueillis de façon anonyme par les contrôleurs assermentés.

En donnant une place prépondérante aux contrôleurs, la condition d'isolement renvoie à leur éthique personnelle. C'est à eux de juger de ce qu'ils peuvent faire ou non pour rapporter la preuve d'une situation dont ils savent, en leur for intérieur, qu'elle ne justifie pas le versement des prestations contestées.

Cette auto-censure seulement possible peut aboutir à des abus. Les attitudes fort diverses des contrôleurs ont déjà été décrites lors d'une étude demandée par la CNAF après quelques années de fonctionnement de l'API². L'étude relevait quelques exemples des excès auxquels peuvent aboutir des contrôleurs trop zélés. Ils sont d'ailleurs jugés sans complaisance par des travailleurs sociaux pour lesquels, « le contrôle est un véritable abus de pouvoirs, une violation de la liberté [...] le contrôle fait des ravages : tout le monde devient au courant, du fait des enquêtes de voisinage [...] »³.

L'un des entretiens effectué est typique. Il précise que les contrôleurs évitent d'avoir recours au témoignage des voisins, à cause d'une éventuelle volonté de nuire, que ce serait d'ailleurs insuffisant pour le contrôle comme pour les tribunaux, qu'en cas de doute très fort sur l'isolement sans preuve de la vie commune, la force de conviction de contrôleur ne joue pas ("il faut respecter la vie privée des gens"), que les contrôleurs

¹ Il n'existe pas de textes de référence s'agissant des contrôle opérés par les agents des CAF. Les textes utilisés sont ceux relatifs aux pouvoirs des agents de l'URSSAF, contenus aux articles R 243- 59 et R 243- 60 du CSS. C'est le premier d'entre eux qui renvoie au serment prêté devant le tribunal d'instance.

² Etude ACT, préc.

³ Etude ACT, préc., p. 71.

peuvent introduire une certaine souplesse (par exemple tenir compte d'un indu avoué de 15 jours plutôt que d'un indu réel de 3 mois), que les dénonciations non signées ne sont pas reçues -de même pour les attestations- que les contrôleurs peuvent se mettre des limites, par exemple en évitant de rechercher l'usure de l'allocataire. L'auteur de l'entretien ajoute que le serment n'a pas grand' chose à voir avec la déontologie des contrôleurs.

L'éthique des contrôleurs se traduit par l'ensemble des moyens qu'ils utilisent d'abord pour faire leur religion sur la situation en cause, ensuite pour obtenir les éléments de preuve qu'ils présenteront dans leur procès-verbal de contrôle de preuves.

Les modes de preuve

Les modes de preuves utilisés dans l'ensemble des dossiers étudiés ont été repris au titre du contentieux des prestations familiales¹.

Les contrôleurs procèdent le plus souvent par faisceau d'indices. La valeur probante des éléments de preuve qu'ils utilisent est diversement appréciée au sein de la caisse ou par les juridictions.

La preuve par faisceau d'indices

Toute la difficulté réside dans le fait que les contrôleurs ont à apporter la preuve d'une situation de fait qui touche à l'intimité de la vie privée.

Rares sont les éléments de preuve qui constituent une preuve parfaite, incontestable, de cette situation. La reconnaissance de la vie maritale par l'allocataire est considérée comme telle. Elle n'est remise en cause ni par la caisse ni par les juges, même si elle est vivement contestée par la suite. Les autres éléments de preuve sont notamment le fait d'avoir rencontré le concubin prétendu lors de la visite au domicile de l'allocataire, qu'un enfant est né au cours de la situation d'isolement, éventuellement qu'il porte le nom du concubin prétendu, que ce dernier a donné l'adresse de l'allocataire auprès de différents organismes, notamment au service des étrangers de la Préfecture². Les contrôleurs procèdent généralement en rapportant un faisceau d'indices qui doit leur permettre de faire la preuve de la vie maritale, un seul de ces éléments pouvant trop aisément être contesté. Mais la force probante attachée à ces différents éléments varie considérablement selon la personne par laquelle elle est appréciée.

¹Partie 1, supra.

²Sur tous ces points, cf. supra, Partie 1.

La valeur probante des preuves rapportées

Il est apparu au cours des entretiens que les conclusions du contrôleur ne sont pas remises en cause par le service qui a demandé qu'il soit procédé à un contrôle. En règle générale, les conclusions du contrôleur sont entérinées par la caisse, sans qu'il soit procédé à une appréciation au cas par cas de ces éléments de preuve. Un document de travail interne à l'une des caisses fait valoir sur ce point que les conclusions des contrôleurs font foi jusqu'à preuve contraire, y compris contre les services de la caisse. Dans le même temps, sur l'un des sites, les procès verbaux sont aujourd'hui rédigés de façon plus adaptée aux exigences d'un éventuel recours judiciaire afin que les conclusions du contrôleur ne puissent être remises en cause avec succès.

Dès lors que les conclusions du contrôleur sur la situation d'isolement ou de vie maritale sont admises au sein de la caisse, il est seul maître de la valeur qu'il accorde aux différents éléments de preuve de son rapport. C'est à partir de ses conclusions que la caisse poursuivra ou non en répétition de sommes indues. Son pouvoir d'appréciation est d'autant plus important que son rapport sera presque directement retranscrit dans les conclusions de la caisse en cas de recours judiciaire. En toute logique, c'est essentiellement à partir de son travail que la caisse justifiera sa demande d'un titre exécutoire ou qu'elle s'opposera à la contestation de l'allocataire. Mais ce rapport acquiert une plus grande importance lorsque les conclusions qu'il fonde sont reprises mot à mot, parfois photocopiées, dans la décision judiciaire de condamnation de l'allocataire. Cette importance s'accroît encore dès lors que la juridiction qui procède¹ ainsi ne demande pas toujours que les pièces qui justifient la rédaction tant du procès-verbal de contrôle que les conclusions lui soient fournies.

Sur le fond, les juges apprécient de façon très variable les éléments de preuve, les mêmes éléments fondant parfois une condamnation de l'allocataire, parfois un refus de condamner.

D'une façon plus générale, les juges critiquent sévèrement les renseignements recueillis de façon indirecte par les contrôleurs des caisses d'allocations familiales. La cour de Douai² a ainsi jugé que la preuve du concubinage notoire n'était pas rapportée, les seuls éléments de preuve présentés par la caisse étant des « racontars et des on dit » recueillis par les contrôleurs de la caisse. Les juges imposent en l'espèce le rétablissement de

¹ Ou procédait, puisqu'il s'agit de décisions rendues au cours de l'année 1992.

² Douai, 31 mai 1985, préc.

l'allocation supprimée et ordonnent le versement de deux mille francs au titre de l'article 700 du Nouveau Code de procédure civile au bénéfice de l'allocataire. La Cour d'Angers, dans un arrêt du 2 juillet 1980¹ prend le même parti et retient que « les rapports des enquêteurs reposent essentiellement sur des renseignements anonymes et, comme tels, incontrôlables » et que « le caractère assermenté de l'agent n'y change rien ».

Ces décisions lointaines n'ont pas forcément de conséquences sur les pratiques des caisses. Etant donné l'autorité relative de la chose jugée et l'usage qui en est fait par les caisses, leurs pratiques sont plus liées à la jurisprudence de la juridiction de référence, dont elle dépend directement, qu'à la jurisprudence publiée ou diffusée sur un point précis. Le contrôle du judiciaire ne sera donc opérant que s'il a lieu au sein de la juridiction de référence de la caisse et s'il est rappelé suffisamment souvent pour susciter une modification des pratiques de la caisse.

L'inversion des rôles entre CAF et allocataires

L'inversion de la charge de la preuve

Les difficultés que rencontrent les caisses pour prouver sans contestation possible la vie maritale de l'allocataire, la nécessité dans laquelle elles se trouvent de s'attacher à la vie privée des allocataires explique peut-être l'idée très répandue selon laquelle ce serait aux allocataires de faire la preuve de leur situation d'isolement plutôt qu'aux caisses de faire la preuve de leur vie maritale. Les auteurs des entretiens effectués ont à plusieurs reprises insisté sur le fait que ces problèmes de preuve pourraient être écartés si on exigeait, conformément à la règle, que l'allocataire prouve sa situation. Pourtant l'attribution de prestations familiales repose en principe sur un système de déclaration sur l'honneur. Cette présomption de bonne foi joue différemment selon qu'elle intervient au stade de la demande de prestation, au stade du contrôle opéré par la caisse ou au stade du contentieux judiciaire.

La demande de prestations est opérée sous la forme de formulaires que doivent remplir les futurs allocataires. Ce n'est qu'une application particulière de principes généraux du droit. Les déclarations faites "sur l'honneur" sont toujours présumées de bonne foi, y compris celles des allocataires. Ainsi l'article 2268 du Code civil précise-t-il que "la bonne foi est toujours présumée, et c'est à celui qui allègue la mauvaise foi à la prouver". S'agissant plus spécialement de prestations de sécurité sociale, la bonne foi se déduit de l'article L 583 CSS, qui prévoit le contrôle a posteriori des déclarations.

¹ Angers, 2 juillet 1980, non publié.

Une fois les pièces justificatives indispensables fournies par le demandeur, c'est à la caisse, le cas échéant, de faire la preuve de l'inexactitude des déclarations qui lui ont été faites. La présomption de bonne foi reste fragile, puisque l'article L. 583-3 alinéa dernier dispose que le versement des prestations peut être suspendu si l'allocataire refuse de se soumettre aux contrôles. La caisse peut donc décider de suspendre le versement de l'allocation en cas de doute sur la situation personnelle de l'allocataire et c'est alors à l'allocataire d'agir pour faire rétablir son droit. La présomption de bonne foi est d'autant plus fragile que l'on a à faire à une prestation pour laquelle le doute est fréquent. Cette suspension des prestations en cours ne doit pas, en principe, aboutir à un renversement de la charge de la preuve, mais elle aboutit à un renversement de la place procédurale de chacune des parties à la contestation. De ce renversement de la place procédurale se déduit souvent, même si c'est juridiquement à tort, un renversement de la charge de la preuve.

C'est vrai lorsque la contestation est faite au sein de la caisse : les services fondent leur décision sur le contrôle qui a été opéré et ne le remettent pas en question. La décision qui a été prise peut également l'avoir été en dehors de tout contrôle de situation si celui-ci n'avait pas été jugé utile. C'est également vrai lorsque la contestation est appréciée par la CRA : elle apprécie au regard d'un dossier préparé par le service contentieux -qui est à la source de la décision contestée- et présenté par le chef de ce service. C'est enfin possible lorsque la contestation est poursuivie devant la juridiction compétente.

Les juridictions ont rappelé à plusieurs reprises que ce n'est pas au demandeur à l'action de prouver ses allégations, mais à la caisse de démontrer l'inexactitude de la déclaration initiale.

Ainsi la Cour d'Angers, dans un arrêt du 2 juillet 1980¹ estime que « le grief fait aux premiers juges d'avoir, au contraire, exigé de la caisse la preuve positive de la vie maritale prétendue n'est donc pas admissible ». La Cour de cassation a confirmé cette décision par un arrêt du 10 mars 1982². Si l'arrêt ne rappelle pas expressément l'obligation faite à la caisse de justifier la suspension de la prestation ou la demande de répétition de l'indu, elle n'en confirme pas moins le raisonnement des juges d'appel pour lesquels « rien n'établissait qu'ils aient vécu ensemble de façon continue pendant la période litigieuse ». Il faut bien en déduire, a contrario, que c'était à la caisse de démontrer l'existence d'une « vie maritale faisant obstacle à l'octroi des prestations »³. La cour d'appel de Lyon a plus récemment affirmé, à son tour, que c'est à la caisse de

¹ Angers, 2 juillet 1980, non publié

² Cass. soc. 10 mars 1982, Docis 1982, E 9 (F).

rapporter la preuve certaine de la vie maritale pour justifier la suspension de l'API. En l'absence de cette preuve, l'organisme débiteur de prestations familiales a été condamné à verser rétroactivement l'allocation qu'il refusait depuis le mois d'août 1987¹.

Les juges semblent exigeants sur l'appréciation des éléments de preuve qui leur sont apportés par la caisse. C'est sur ce point que la Cour de cassation a confirmé une décision rendue par la Cour de Toulouse², qui avait débouté la caisse de sa demande en remboursement de l'indu « au motif que la preuve n'était pas apportée que l'allocataire ait vécu maritalement ». La Cour suprême considère que les juges du fond avaient pu apprécier la portée des éléments et estimer à bon droit que le rapport du contrôleur (même assermenté), et les déclarations faites par M. ... (qui avait avoué avoir vécu en concubinage avec l'allocataire) étaient insuffisants pour prouver l'existence d'une vie maritale. Dans une autre espèce, les juges de première instance³ ont infirmé la décision de la commission de recours gracieux qui avait approuvé la suspension des versements de l'API décidée par la Caisse d'allocations familiales à la suite d'un contrôle effectué par ses services et qui faisait état de « renseignements officiels » selon lesquels l'allocataire vivait maritalement. Les juges ont estimé que l'avis du maire, recueilli par le contrôleur, ne saurait suffire à justifier la suspension du droit en l'absence de toute attestation officielle et alors que le contrôleur ne s'était pas rendu au domicile de l'allocataire.

En laissant à la caisse la charge de prouver la réalité de la fraude, les juges ne font qu'une simple application du droit commun de la preuve : chaque partie au procès doit prouver ses propres allégations, et c'est donc à la caisse de prouver l'existence d'une fraude. La preuve peut être difficile à rapporter s'agissant du mode de vie de l'allocataire, mais il serait bien plus difficile à l'allocataire de rapporter la preuve négative de l'absence de concubin à son domicile. Il n'en reste pas moins que la preuve de la situation de vie maritale est délicate à rapporter. Afin de répondre aux éléments de preuves qui ont été apportés par la caisse, le débat judiciaire aboutit souvent à exiger de l'allocataire qu'il rapporte la preuve, non pas de sa situation d'isolement, mais de la résidence séparée de son concubin prétendu.

L'enquête a montré en effet que le nœud du problème se situe souvent autour de la détermination de l'adresse du prétendu concubin. Les décisions retrouvées en sont l'illustration⁴ et les entretiens le confirment.

¹ Arrêt non publié, dont un compte rendu a été donné dans Lyon-Libération, 30 août 1989.

² Cass. soc. 9 octobre 1985, Bull. soc. 1985, n°451, p. 326. L'arrêt de la Cour de Toulouse a cependant été cassé sur le second moyen.

³ Commission de première instance de la sécurité sociale de l'Ardèche, 18 septembre 1984, non publié

⁴ Voir supra, chapitre 1

Les services de la caisse ont recours à des investigations auprès des différents services administratifs (n°351), au service des étrangers (n°467, 275, 13) ou chez l'employeur (n°454) pour connaître l'adresse du concubin. La constatation de l'adresse déclarée du concubin chez l'allocataire conduit les services à considérer que l'allocataire vit maritalement. Le TASS approuve souvent en énonçant que le fait de donner son adresse à diverses administrations atteste bien de la présence constante au domicile de l'allocataire (n°764, contra n°211). La situation est identique lorsque l'ancien compagnon reçoit toujours son courrier chez l'allocataire (n° 30, 457). Le nom sur la boîte aux lettres est ainsi le premier indice d'une vie maritale, bien que les allocataires contestent souvent en arguant du fait que l'enfant porte le nom de son père¹. Cette pratique est confirmée par le TASS lorsqu'il relève que l'allocataire doit faire la preuve d'une résidence séparée du concubin (n°29). A défaut elle sera considérée comme vivant maritalement même si elle dit ne pas connaître cette adresse (n°261) ou si le concubin n'a pas de domicile connu (n°341).

La preuve de l'adresse séparée du concubin devient alors le moyen de réfuter les éléments de preuve de la situation de vie maritale de l'allocataire. Il ne s'agit plus de faire la preuve d'une situation négative, comme le serait la preuve de l'isolement. La charge de la preuve est ainsi renvoyée entre les mains de l'allocataire. Sous réserve que les éléments de preuve rapportés par la caisse est suffisamment probants pour justifier cet échange, celui-ci est la conséquence classique du débat judiciaire. Mais cet échange renvoie à une évolution plus profonde déjà constatée s'agissant de l'enfant à charge, celle de la rigidité à laquelle aboutit la mise en œuvre des critères de fait.

L'inversion de la charge du risque

Les exemples types en sont des situations où le concubin prétendu se trouve sans domicile fixe, hébergés par un allocataire (n°273) ou simplement domicilié chez l'allocataire afin d'y recevoir son courrier. Ici, il n'y a pas lieu de déterminer si, dans ces affaires, les arguments étaient fondés ou pas, mais il y a lieu de constater que la preuve d'un domicile séparé sera impossible à rapporter si le concubin prétendu est effectivement sans domicile fixe.

La question de la place de l'autre parent illustre également cette rigidification des situations à travers les modes de mise en œuvre des critères de fait.

¹Mais le fait qu'un enfant né après la séparation déclarée porte le nom de son père est également considéré comme un indice de la vie maritale de l'allocataire.

Un certain nombre de contrôles sont opérés à la suite à la reconnaissance de l'enfant par le père ou se fondent sur cette reconnaissance pour en déduire une vie maritale. De même la présence du parent au domicile de l'allocataire lors du contrôle rend suspecte la situation familiale et peut permettre d'en déduire une vie maritale tandis que l'allocataire se défend en faisant valoir qu'il s'agissait de l'exercice du droit de visite de l'autre parent. Selon les affaires, l'argument est ou non reçu par les juges (n°211), mais l'ensemble de ces affaires ne se retrouve pas devant une juridiction. Ces pratiques peuvent induire des attitudes a priori contraires à l'intérêt de l'enfant, la mère préférant éviter que le père ne reconnaisse l'enfant, de peur que l'établissement du lien paternel de filiation ferme le droit à l'API. La Cour de Lyon a dû ainsi condamner une caisse d'allocations familiales qui avait cru devoir supprimer l'API à la suite de la reconnaissance souscrite par le père d'un enfant conçu et né après le divorce de ses parents. Le « bref passage » de l'ex-mari, à l'occasion de l'exercice de son droit de visite, pas plus que la reconnaissance de l'enfant qu'il avait souscrite ne devait justifier la suspension de l'API¹. L'API consiste alors à respecter un certain nombre d'obligations², les allocataires s'ajustant aux conditions requises pour bénéficier d'une prestation, ou bien illégalement, par de fausses déclarations, ou bien légalement, « en ajustant [leur] mode de vie aux règles de la législation »³. Le risque de voir écarter le père est alors d'autant plus important que la pratique des caisses est plus stricte, spécialement s'agissant de la présence du père au domicile de l'allocataire au titre réel ou prétendu de l'exercice du droit de visite.

L'ensemble de ces pratiques exclut du champ des prestations toutes les situations mal définies, floues, qui ne renvoient pas à une situation tranchée. Un père plus ou moins concubin ou un ancien conjoint plus ou moins sans domicile fixe peut entraîner la suppression des prestations versées sous condition d'isolement, en même temps d'ailleurs que la suppression des prestations versées sous condition de ressources, puisqu'il sera reproché à l'allocataire de ne pas avoir déclaré les ressources de l'autre membre du couple.

Les allocataires assument ainsi le risque d'absence de preuve formelle de leur situation de famille, preuve formelle impossible à rapporter puisque leur situation de famille est, par hypothèse, indéterminée. Au contraire, une application plus généreuse de la présomption de bonne foi laisserait la charge du risque à la caisse.

¹ Arrêt non publié, compte-rendu in Lyon-Libération, 30 août 1989 ; bien que la décision de la caisse d'allocations familiale soit a priori juridiquement intenable, la cour n'a pas cru devoir accéder à la demande de 10 000 F. de dommages et intérêts formulée par l'allocataire.

² Les familles monoparentales, Evolution et traitement social, D. Le Gall, Cl. Martin, Préf. J. Commaille, éd. ESF, 1987.

³ Les pauvres face à leur administration, P. Rasse, D. Parisot, in Rev. Fr. aff. soc n°2, avril-juin 1992, Politiques publiques, préc.

Réelle ou supposée, la fraude des bénéficiaires de l'API conduit à une application sévère des textes généraux relatifs aux prestations familiales, tant sur la présomption de bonne foi que sur la fraude au sens du Code de la sécurité sociale¹. Le mécanisme institué par l'introduction d'une condition d'isolement, en renvoyant sur un critère de fait touchant à l'intimité de la vie privée, ne facilite pas les choses, l'absence de contrôle judiciaire renforce cette perspective de même que le faible investissement des institutions de tutelle sur les caisses.

Par ailleurs, les décisions étudiées en matière d'isolement mettent très rarement en jeu une question de droit. Elle sont plutôt relatives à des questions de fait -l'allocataire vit-elle maritalement- ce qui diffère sensiblement des arguments invoqués dans le domaine de la condition de charge d'enfant. Les organismes n'exigent aucunement une décision judiciaire comme preuve de l'isolement et ne se réfèrent à aucun critère de droit².

Les différentes modalités de mise en œuvre de la notion d'isolement permettent d'opérer trois distinctions principales : une distinction entre isolement économique et isolement affectif, une distinction entre le concubinage avec une personne du même sexe ou de sexe opposé et enfin une distinction entre des relations suivies et un concubinage notoire. Une conception strictement économique de l'allocation n'est pourtant pas à exclure, l'API n'étant que le versement d'une somme d'argent qui tend à pallier, au moins momentanément, les difficultés économiques du parent qui se retrouve isolé et sans source suffisante de revenus. Parallèlement, les difficultés présentées comme propres à la condition d'isolement ne concernent pas seulement les prestations qui y sont expressément soumises. L'ensemble des prestations soumises à une condition de ressources suppose de connaître l'ensemble des revenus des personnes qui résident dans le foyer. Il est donc important de savoir si l'allocataire vit seul et ne doit donc déclarer que ses propres ressources, ou s'il vit en couple (ou autrement) et doit donc déclarer les ressources des autres personnes composant le foyer.

Les difficultés proviennent peut-être du mélange de notions utilisées par ces différentes prestations : elles sont versées en même temps dans un "foyer" et au titre d'un "groupe

¹En cas de fraude, la CAF peut demander la levée de la prescription biennale et ainsi recouvrer les prestations au-delà de deux ans. La dissimulation volontaire de la situation familiale est ainsi considérée comme une fraude susceptible de lever la prescription (n°91). Pour plus de précisions sur la prescription biennale, voir première partie.

²La tendance pourrait s'inverser. Ainsi la lettre ministérielle du 26 mai 1994 définit la séparation de fait comme l'abandon du foyer par l'un des conjoints ou concubins. Or la notion d'abandon est caractérisée juridiquement par le non-paiement de la pension alimentaire pendant plus de deux mois.

familial", comme si un foyer devait nécessairement abriter un "groupe familial". L'utilisation concomittante de ces deux notions rend plus délicate les modalités de mise en œuvre des critères de fait que sont la condition d'isolement et condition de charge d'enfant. Une conception strictement économique du versement des prestations dites familiales s'opposerait à l'idée qui préside à leur conception, qui est celle d'une politique familiale. Mais attacher le versement de l'allocation de parent isolé à des seuls critères économiques serait admettre que cette prestation est une prestation sociale beaucoup plus qu'une prestation familiale. Attacher d'une façon générale le versement des prestations à des seuls critères économiques résoudrait heureusement la question du concubinage homosexuel de même que la question de la mise en œuvre de la notion d'enfant à charge : les caisses n'auraient plus à se préoccuper de l'organisation familiale des allocataires. Elles auraient seulement pour mission de venir en aide aux foyers assumant la présence des enfants.

CONCLUSION GÉNÉRALE

En renvoyant à des critères de fait, le droit social se détache des catégories juridiques propres au droit civil pour se fonder sur des distinctions plus proches de la réalité des faits sociaux. Ce faisant, il donne aux organismes sociaux une marge de manœuvre plus large qui doit leur permettre une meilleure adaptation à la multitude des situations de fait. Ainsi, d'une part il augmente le pouvoir d'intervention de l'organisme, d'autre part il compense ce pouvoir accru par une promesse de meilleure adaptation des droits aux faits.

Les conditions de mise en œuvre des critères de fait en matière de prestations familiales montre que la promesse d'une meilleure adaptation du droit au fait n'a pas toujours été tenue. S'agissant de la notion d'enfant à charge, l'évolution retracée montre les difficultés des organismes à se départir de critères de droit pour admettre des situations en dehors de la norme. Les nombreuses références qui sont faites aux textes du Code civil par le renvoi aux droits et aux devoirs des parents envers leurs enfants en sont l'illustration. La réintroduction de la distinction entre allocataire et attributaire en serait l'aboutissement provisoire, puisque l'allocataire ne pourrait être que le parent. S'agissant de la condition d'isolement, le renvoi à un critère de fait permet également aux caisses de refuser de servir les prestations aux allocataires hors norme. Dans le premier cas, deux normes prévalent : la règle selon laquelle ce sont aux parents d'assumer la charge de leurs enfants et celle selon laquelle ce n'est pas aux organismes sociaux français de venir en aide aux enfants étrangers installés en France sans leurs parents. Dans le second cas, la norme est constituée par l'idée qu'il faut nécessairement se trouver dans une catégorie ou dans l'autre, dans celle des isolés ou bien celle des couples constitués. De même il faut nécessairement résider ici ou ailleurs, avoir une résidence habituelle déterminée et déterminable.

L'existence de zones intermédiaires n'est pas admise par les pratiques étudiées : ces situations font échec au versement des prestations en cause. Tant sur l'enfant à charge que sur l'isolement, les pratiques excluent du champ des prestations toutes les situations mal définies, floues, qui ne renvoient pas à une situation tranchée et/ou conforme à la norme. Si l'application de critères de fait ne permet pas de résoudre de façon satisfaisante la question de l'adaptation du droit au fait, l'augmentation corrélative des pouvoirs des organismes devient sans objet.

Eléments de bibliographie

BETANT-ROBERT S. : La notion d'enfant à charge dans le droit des prestations familiales, *Rev. Droit sanit. et soc.* 1991, 123.

CADIET L. : *Droit Judiciaire Privé*, Litec, 1992.

COMMAILLE J. : *Misères de la famille, Question d'Etat*, Presses de Sciences Po, 1996.

DAIROU F. : Les CAF et le Tribunal, *in Informations Sociales, Finalités sociales de la justice*, n°31, 1993.

DUPEYROUX J.J. : *Droit de la sécurité sociale*, Précis Dalloz.

HOCHARD J. *L'institution française des prestations familiales, Etudes CAF, UNCAF*, Aubenas, 1963.

MONEGER F. : La protection de l'enfant étranger après la loi du 24 août 1993 sur la maîtrise de l'immigration, *Rev. Droit san. et soc.* 1994, 329.

MOUTIER Ch. : Isolement, monoparentalité, janvier 1994, CAF de Touraine

PRETOT X. : Quelle famille est prise en compte dans notre système de protection sociale, *Rev. Droit sanit. et soc.* 1991, 482.

RAYMOND G. : L'enfant à charge, *in Le droit non civil de la famille*, PUF, 1983.

Revue de Droit Sanitaire et Sociale : Prestations familiales et contrôle social, n°4 oct/déc 1994

SAYN I. : Les familles monoparentales -Foyers monoparentaux, Parents isolés, Familles unilinéaires-, thèse Lyon 3, 1989, mise à jour 1993.

TAQUET F. : *Le contentieux de la sécurité sociale*, LITEC 1993, Coll. Pratique Sociale, sous la direction de B. Teyssié.

THERY R. : Les personnes à charge, JCP 1948 n°739 ; Trois conceptions de la famille dans notre droit", *Recueil Dalloz* 1953 p. 47.

Table des matières

INTRODUCTION	1
PARTIE 1 - LE CONTENTIEUX DES PRESTATIONS FAMILIALES	4
CHAPITRE 1 - LE RÔLE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES DANS LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX	5
I - Le rôle de la CAF en aval de la saisine de la Commission de Recours Amiable	5
Action en répétition de l'indu et contestations des assurés.	5
L'action en répétition de l'indu	6
L'action formée par un assuré.	7
Les contrôles de situation	9
Nombre de contrôles	10
Étude des contrôles	11
Explication de la demande de contrôle	11
Moyens utilisés lors du contrôle	13
Les conclusions du contrôleur	18
II - Le rôle de la commission de recours amiable	19
La saisine de la commission de recours amiable	19
L'obligation de saisine préalable et obligatoire	19
Délai de saisine et forclusion de l'action	20
L'activité de la Commission de recours amiable	22
Données quantitatives	22
Les décisions de la CRA	24
La motivation des décisions de la Commission dans les courriers envoyés aux assurés	27
La motivation des décisions de la Commission dans les procès-verbaux de décision	28
CHAPITRE 2 - LE RÔLE DES JURIDICTIONS DANS LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX	31
I - Le rôle du TASS, juridiction du premier degré	31
Le fonctionnement du tribunal	32
Organisation du tribunal	33
Délais de prise de décision	35
La compétence du TASS	37
Compétence territoriale	37
Compétence matérielle	37
Radiations et désistements	39
Le pouvoir d'appréciation du tribunal	41
Les arguments présentés au juge	43
Les conclusions des caisses	43
La condition d'isolement	43
L'enfant à charge	45

La fraude	47
Les conclusions des allocataires	50
Les moyens présentés par les allocataires	54
La marge de manœuvre des magistrats	57
L'effacement des allocataires dans la procédure	58
L'exemple de la solidarité à la dette des membres du couple	60
Juridictions de l'ordre judiciaire et juridictions de l'ordre administratif	62
II - Le rôle des juridictions supérieures	70
La possibilité de faire appel : la question du calcul du taux d'appel	70
L'appel des décisions prises par le T ASS.	74
Les décisions de la Cour de Cassation	76
LISTE DES TABLEAUX INSÉRÉS	79
PARTIE 2 - LA MISE EN ŒUVRE DES CRITÈRES DE FAIT	81
TITRE 1 - L'ENFANT À CHARGE	82
CHAPITRE 1 - ENFANT À CHARGE, ÉTAT DES LIEUX	83
1. LES TEXTES EN VIGUEUR	83
2. LES DÉCISIONS JUDICIAIRES	87
Tableau récapitulatif des décisions recherchées à titre systématique	87
Décisions du TASS de Lyon prises au cours de l'année 1992	87
1. Partage des enfants entre père et mère	87
2. Enfant placé (par le JE ou l'ASE)	90
3. Les "arrangements familiaux"	94
4. situation de l'enfant devenu allocataire	96
5. Erreurs de la caisse	96
6. Condition de résidence en France	97
Décisions d'appel sur les décisions recensées du TASS de Lyon	98
3. Les "arrangements familiaux", une espèce :	98
Décisions du TASS de Grenoble prises au cours de l'année 1992	99
1. Partage des enfants entre père et mère	99
2. Enfant placé (par le JE ou l'ASE)	99
3. Les "arrangements familiaux"	100
4. Situation de l'enfant devenu allocataire	101
5. Erreurs de la caisse	101
6. Condition de résidence en France	102
7. Contenu de la notion	102
Décisions d'appel et de cassation sur les décisions recensées du TASS de Grenoble	103
2. Enfant placé (par le JE ou l'ASE), une espèce :	103
3. Les "arrangements familiaux", deux espèces :	104
Cour de cassation, une espèce	105
Autres décisions retrouvées au cours de la recherche, publiées ou non publiées	105
1. Partage des enfants entre père et mère	105

2. Enfants placés	108
3. Les "arrangements familiaux"	108
4. Situation de l'enfant devenu allocataire	116
5. Erreur de la caisse	116
6. Condition de résidence en France	117
7. contenu de la notion	117
7.1 Enfant à charge et vie maritale	117
7.2 Enfant à charge et activité quasi-professionnelle de l'enfant.....	118
3. LETTRES CIRCULAIRES CNAF ET/OU LETTRES MINISTÉRIELLES	118
1. Partage des enfants entre père et mère.....	118
2. Enfants placés	119
3. Les "arrangements familiaux"	119
4. Situation de l'enfant devenu allocataire	125
5. Erreur de la caisse	125
6. Condition de résidence en France	125
7. Contenu de la notion de charge effective et permanente	126
4. RÉPONSES MINISTÉRIELLES	126
1. Partage des enfants entre père et mère.....	126
La question de la garde alternée	126
La question du partage de la fratrie	128
2. Enfants placés	129
3. Les "arrangements familiaux"	129
4. Situation de l'enfant devenu allocataire	130
5. Erreur de la caisse	130
6. Condition de résidence en France	130
7. Contenance de la notion de charge effective et permanente	130
CHAPITRE 2 - ENFANT À CHARGE, ANALYSE.....	131
LES TEXTES EN VIGUEUR.....	133
L'APPLICATION DU CRITÈRE D'ENFANT À CHARGE DANS LES DÉCISIONS PUBLIÉES	136
Le cumul de la qualité d'enfant à charge et de la qualité d'allocataire	138
Le contenu de la notion de charge effective et permanente	139
L'indépendance de la notion de charge effective et permanente	141
L'APPLICATION DU CRITÈRE D'ENFANT À CHARGE DANS LES PRATIQUES	145
L'enfant à la charge de l'un de ses parents.....	146
L'enfant à la charge d'une tierce personne.....	154
L'enfant placé	155
Les "arrangements familiaux"	157
Le parrainage	162
ANALYSE DES PRATIQUES	166
Synthèse de l'évolution retracée	166
L'exigence d'un titre comme mode de preuve de la prise en charge de l'enfant.....	166
L'exigence d'un titre comme élément constitutif de la prise en charge de l'enfant.....	168

L'utilisation par les Caisses de la distinction allocataires/attributaires.....	172
Explication de l'évolution des pratiques	175
Les moyens de cette évolution.....	176
Le sens de cette évolution.....	177
La question des étrangers.....	178
La revendication d'un contrôle de l'organisation familiale	180
CONCLUSION	183
TITRE 2 - L'ALLOCATAIRE ISOLÉ.....	189
CHAPITRE 1 - CONDITION D'ISOLEMENT, ÉTAT DES LIEUX.....	190
1. LES TEXTES EN VIGUEUR.....	190
2. LES DÉCISIONS JUDICIAIRES	192
Tableau récapitulatif des décisions recherchées à titre systématique.....	192
Décisions du TASS de Lyon prises au cours de l'année 1992	192
1- Notion d'isolement.....	192
2- Preuve de la vie maritale	193
3 - Solidarité des concubins	200
Décisions ultérieures d'appel et de cassation prises sur recours contre les décisions du TASS de Lyon de 1992	201
2 - Preuve de la vie maritale	201
5- Irrecevabilité.....	204
6- Radiation	205
Décisions du TASS de Grenoble prises au cours de l'année 1992	205
2. Preuve de la vie maritale.....	205
3- Solidarité des concubins	208
4. Incompétence TASS	208
5- Irrecevabilité.....	208
6- Radiation	209
Décisions ultérieures d'appel et de cassation prises sur recours contre les décisions du TASS de Grenoble de 1992	209
2- Preuve de la vie maritale	209
5- Irrecevabilité.....	210
Autres décisions retrouvées au cours de la recherche, publiées ou non publiées.....	211
1. Notion d'isolement.....	211
Distinction concubinage/vie en commun.....	211
Distinction isolement économique / isolement affectif	211
Partage de la vie commune avec des personnes du même sexe : isolement retenu.....	212
2. Preuve de la vie maritale.....	213
Éléments de preuve/ Charge de la preuve.....	213
Motivation des juges du fond	214
Rôle de la Cour de Cassation	215
3. Solidarité des concubins	215
5. Irrecevabilité	215

3. CIRCULAIRES CNAF ET LETTRES MINISTÉRIELLES	216
1. Notion d'isolement	216
Éloignement géographique	216
Partage de la vie commune avec une personne du même sexe	216
2. Preuve de la vie maritale	217
Contrôle par les CAF des déclarations des allocataires	217
3. Solidarité des concubins	217
CHAPITRE 2 - CONDITION D'ISOLEMENT, ANALYSE	218
Le partage des rôles	218
Le silence des textes	218
Le pouvoir des institutions	221
L'indécision de la jurisprudence publiée	223
L'importance du cas par cas	226
La place des contrôleurs	226
Les modes de preuve	228
La preuve par faisceau d'indices	228
La valeur probante des preuves rapportées	229
L'inversion des rôles entre CAF et allocataires	230
L'inversion de la charge de la preuve	230
L'inversion de la charge du risque	233
CONCLUSION GÉNÉRALE	237

216	1. Conclusion
216	2. Conclusion
216	3. Conclusion
216	4. Conclusion
216	5. Conclusion
216	6. Conclusion
216	7. Conclusion
216	8. Conclusion
216	9. Conclusion
216	10. Conclusion
216	11. Conclusion
216	12. Conclusion
216	13. Conclusion
216	14. Conclusion
216	15. Conclusion
216	16. Conclusion
216	17. Conclusion
216	18. Conclusion
216	19. Conclusion
216	20. Conclusion
216	21. Conclusion
216	22. Conclusion
216	23. Conclusion
216	24. Conclusion
216	25. Conclusion
216	26. Conclusion
216	27. Conclusion
216	28. Conclusion
216	29. Conclusion
216	30. Conclusion
216	31. Conclusion
216	32. Conclusion
216	33. Conclusion
216	34. Conclusion
216	35. Conclusion
216	36. Conclusion
216	37. Conclusion
216	38. Conclusion
216	39. Conclusion
216	40. Conclusion
216	41. Conclusion
216	42. Conclusion
216	43. Conclusion
216	44. Conclusion
216	45. Conclusion
216	46. Conclusion
216	47. Conclusion
216	48. Conclusion
216	49. Conclusion
216	50. Conclusion
216	51. Conclusion
216	52. Conclusion
216	53. Conclusion
216	54. Conclusion
216	55. Conclusion
216	56. Conclusion
216	57. Conclusion
216	58. Conclusion
216	59. Conclusion
216	60. Conclusion
216	61. Conclusion
216	62. Conclusion
216	63. Conclusion
216	64. Conclusion
216	65. Conclusion
216	66. Conclusion
216	67. Conclusion
216	68. Conclusion
216	69. Conclusion
216	70. Conclusion
216	71. Conclusion
216	72. Conclusion
216	73. Conclusion
216	74. Conclusion
216	75. Conclusion
216	76. Conclusion
216	77. Conclusion
216	78. Conclusion
216	79. Conclusion
216	80. Conclusion
216	81. Conclusion
216	82. Conclusion
216	83. Conclusion
216	84. Conclusion
216	85. Conclusion
216	86. Conclusion
216	87. Conclusion
216	88. Conclusion
216	89. Conclusion
216	90. Conclusion
216	91. Conclusion
216	92. Conclusion
216	93. Conclusion
216	94. Conclusion
216	95. Conclusion
216	96. Conclusion
216	97. Conclusion
216	98. Conclusion
216	99. Conclusion
216	100. Conclusion

INTRODUCTION

PARTIE 1 - LE CONTENTIEUX DES PRESTATIONS FAMILIALES 9

PARTIE 1 - Le rôle des CAF dans le traitement du contentieux 10

I - Le rôle de la CAF en aval de la saisine de la CRA 10

II - Le rôle de la commission de recours amiable 24

PARTIE 2 - Le rôle des juridictions dans le traitement du contentieux 36

I - Le rôle du TASS, juridiction du premier degré 36

II - Le rôle des juridictions supérieures 75

PARTIE 2 - LA MISE EN ŒUVRE DES CRITÈRES DE FAIT 85

ENFANT À CHARGE ET PARENT ISOLÉ

OU LES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DES CRITÈRES DE FAIT

PARTIE 1 - Enfant à charge, état des lieux 87

Textes en vigueur 87

Jurisprudence 92

Tableau récapitulatif des décisions recherchées à titre systématique 92

Décisions de TASS de Lyon prises au cours de l'année 1992 92

Décisions d'appel sur les décisions rendues de TASS de Lyon 103

Décisions de TASS de Grenoble prises en 1992 104

Décisions d'appel et de cassation sur les décisions rendues 108

Autres décisions rendues 113

Les circulaires CNAF et les lettres ministérielles 123

Les décisions ministérielles 133

PARTIE 2 - Enfant à charge, analyse 137

Textes en vigueur 139

Application du critère d'enfant à charge dans les décisions judiciaires 142

Application du critère d'enfant à charge dans les pratiques 142

État des pratiques 142

Synchrone de l'évolution retracée 142

Explication de l'évolution des pratiques 142

Responsable de la recherche :

Isabelle SAYN

Avec la collaboration de :

Frédérique RAYMOND

Muriel REBOURG

PARTIE 2 - L'ALLOCATAIRE ISOLÉ 157

PARTIE 1 - Documents écrits, Conditions d'isolement 157

Textes en vigueur 159

Décisions judiciaires 159

Tableau récapitulatif des décisions recherchées à titre systématique 159

Décisions du TASS de Lyon prises au cours de l'année 1992 159

Décisions ultérieures d'appel et de cassation 211

Décisions du TASS de Grenoble prises en 1992 217

Décisions ultérieures d'appel et de cassation 224

Autres décisions retrouvées 236

Les circulaires CNAF et les lettres ministérielles 237

PARTIE 2 - État des lieux et analyses 237

Le partage des rôles 237

L'innovation des rôles entre CAF et allocataires 237

Mai 1996

3 4200 01119600 9

SOMMAIRE DU RAPPORT DE RECHERCHE

INTRODUCTION

PARTIE 1 - LE CONTENTIEUX DES PRESTATIONS FAMILIALES	9
CHAPITRE 1 - Le rôle des CAF dans le traitement du contentieux.....	10
I - Le rôle de la CAF en aval de la saisine de la CRA	10
II - Le rôle de la commission de recours amiable	24
CHAPITRE 2 - Le rôle des juridictions dans le traitement du contentieux	36
I - Le rôle du TASS, juridiction du premier degré	36
II - Le rôle des juridictions supérieures	73
PARTIE 2 - LA MISE EN ŒUVRE DES CRITÈRES DE FAIT	85
TITRE 1 - L'ENFANT À CHARGE	86
CHAPITRE 1 - Enfant à charge, état des lieux	87
Les textes en vigueur	87
La jurisprudence	92
Tableau récapitulatif des décisions recherchées à titre systématique	92
Décisions du TASS de Lyon prises au cours de l'année 1992.....	92
Décisions d'appel sur les décisions recensées du TASS de Lyon	103
Décisions du TASS de Grenoble prises en 1992.....	104
Décisions d'appel et de cassation sur les décisions recensées	108
Autres décisions retrouvées, publiées ou non publiées.	111
Lettres circulaires CNAF et/ou lettres ministérielles.....	125
Réponses Ministérielles	133
CHAPITRE 2 - Enfant à charge, analyse	137
Les textes en vigueur	139
L'application du critère d'enfant à charge dans les décisions publiées	142
L'application du critère d'enfant à charge dans les pratiques.....	151
Analyse des pratiques	171
Synthèse de l'évolution retracée.....	171
Explication de l'évolution des pratiques.....	181
TITRE 2 - L'ALLOCATAIRE ISOLÉ.....	195
CHAPITRE 1 - Documents écrits, Condition d'isolement	196
Les textes en vigueur	196
les décisions judiciaires	198
Tableau récapitulatif des décisions recherchées à titre systématique	198
Décisions du TASS de Lyon prises au cours de l'année 1992.....	198
Décisions ultérieures d'appel et de cassation	211
Décisions du TASS de Grenoble prises en 1992.....	217
Décisions ultérieures d'appel et de cassation	224
Autres décisions retrouvées, publiées ou non publiées.	226
Circulaires CNAF et lettres ministérielles	231
CHAPITRE 2 - Etat des lieux et analyse.....	233
Le partage des rôles.....	233
L'inversion des rôles entre CAF et allocataires.....	244
CONCLUSION GÉNÉRALE	251

ENFANT À CHARGE ET PARENT ISOLÉ OU LES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DES CRITÈRES DE FAIT

Note de synthèse

Le projet de recherche avait pour ambition d'apprécier le contentieux en matière de prestations familiales s'agissant de la mise en œuvre des dispositions de droit social qui font appel à un critère de fait plutôt que de se référer directement au statut civil. Ces critères de fait sont celui de charge d'enfant -il concerne l'ensemble des prestations familiales- et celui de parent isolé -il concerne les prestations soumises à cette condition, soit l'allocation de parent isolé et l'allocation de soutien familial.

Une première approche montrait que les caisses d'allocations familiales ont à l'évidence des difficultés pour mettre en œuvre les critères de fait propres au droit social qui veulent s'affranchir des catégories instituées du droit civil de la famille. Une meilleure connaissance des pratiques instaurées à l'intérieur des Caisses semblait nécessaire d'une part afin de mieux connaître l'ampleur du contentieux soulevé par l'utilisation du critère d'enfant à charge ou par l'utilisation du critère d'isolement, d'autre part afin de mieux appréhender l'autonomie des caisses dans la mise en œuvre de la règle de droit.

Il s'agissait donc de préciser les modalités d'application de ces critères de fait et de rechercher les modes d'élaboration des pratiques instituées à l'intérieur des caisses. En renvoyant les organismes à des critères de fait, la loi leur donne une plus grande marge de manœuvre. Cette espace de liberté laisse aux différents intervenants des pouvoirs plus étendus que s'ils devaient se contenter d'appliquer une réglementation stricte. Dans cet espace, plusieurs acteurs sont susceptibles d'intervenir et peuvent s'octroyer un rôle plus ou moins important. Les premières concernées sont les CAF, expressément chargées de l'application de ces critères afin de déterminer leurs allocataires. Les autres intervenants sont la CNAF, le ministère de tutelle, et le juge. Sont ainsi en place les trois pouvoirs constitutifs d'une démocratie : le législatif -à travers les textes du code de la sécurité sociale- l'exécutif -tant à travers le ministère de tutelle qu'à travers les caisses

chargées de la gestion d'un service public- et le judiciaire -à travers le contrôle que les juges peuvent opérer de la bonne application de la loi. Selon qu'il s'agit du critère d'isolement ou du critère d'enfant à charge, les rôles de chacun des acteurs possibles ne se sont pas répartis de façon identique, même si dans un cas comme dans l'autre c'est bien le pouvoir exécutif qui occupe le devant de la scène.

L'idée a donc été de suivre les affaires qui avaient fait l'objet d'une décision judiciaire relative aux conditions d'application des critères de fait -enfant à charge et parent isolé- en partant des décisions rendues par la juridiction compétente, le tribunal des affaires de sécurité sociale. Les dossiers qui ont fait l'objet de cette recherche ont été choisis à partir des affaires qui ont abouti devant le tribunal des affaires de sécurité sociale de Lyon et celui de Grenoble et qui ont été jugées en 1992. La première étape a été le dépouillement des décisions rendues au cours de l'année 1992 par ces deux juridictions et mettant en cause une caisse d'allocations familiales. 482 décisions ont été répertoriées à Lyon, 304 à Grenoble. Sur ces 304, seules 181 ont été retenues : ont été exclues les décisions terminées par une radiation ou par un désistement, ces mêmes décisions n'ayant pas fait l'objet du dépouillement correspondant pour Lyon. A partir de ces 663 décisions, ont été choisis les dossiers qui ont fait l'objet d'une étude plus approfondie, soit 62 pour Lyon et 24 pour Grenoble. Il a également été possible de retrouver les 17 décisions prises par les juridictions supérieures sur ces 86 dossiers, lorsque la décision de première instance avait fait l'objet d'un recours en appel ou en cassation.

Les données recueillies, tant sur l'ensemble de l'échantillon que sur les 86 dossiers qui ont fait l'objet d'une étude plus approfondie, ont permis d'apprécier plus justement le rôle du pouvoir judiciaire dans le contentieux des prestations familiales, et donc par effet retour sur l'élaboration des pratiques à l'intérieur de chacune des deux caisses correspondantes. L'analyse des 86 dossiers a également été utilisée pour l'élaboration de la deuxième partie de ce rapport, plus spécialement consacrée à la mise en œuvre des critères de fait. L'analyse de la motivation des juridictions aurait été bien insuffisante pour éclairer les modes d'élaboration de la jurisprudence de ces juridictions. En revanche, la motivation avancée par les représentants des caisses devant le tribunal nous a permis de mieux cerner comment les caisses d'allocations familiales appréhendent les critères de fait. Les dossiers de ces affaires conservés au sein de la caisse d'allocations familiales nous ont introduits aux pratiques des services contentieux, pratiques mieux connues grâce aux nombreux entretiens qui nous ont été accordés. Ces entretiens ont encore permis d'approfondir le rôle du pouvoir judiciaire dans l'élaboration de ces pratiques.

En somme, ce regard croisé a eu pour résultat de déterminer les pratiques instituées dans les deux caisses sous examen dans le traitement des dossiers litigieux, de connaître l'influence de ces pratiques sur le pouvoir de décision des juges en même temps que l'influence des décisions judiciaires sur ces pratiques. Les pratiques intègrent aussi les influences réciproques des décisions des cours supérieures face aux instructions données ou transmises par la CNAF et par le ministère de tutelle.

Pour mieux faire ressortir toute la latitude que le judiciaire laisse parfois à l'exécutif, la première partie de ce rapport est consacrée à une étude un peu plus générale du contentieux des prestations familiales tel qu'il apparaît aux yeux de l'observateur des deux sites sous examen. La seconde partie de ce rapport peut ainsi se consacrer plus spécialement au contentieux relatif aux deux critères de fait que sont la charge d'enfant et la condition d'isolement.

PARTIE 1 - LE CONTENTIEUX DES PRESTATIONS FAMILIALES

Le litige sur les modalités d'application des critères de fait que sont la notion d'isolement et la notion d'enfant à charge peut être clos dès le stade des services administratifs : ou bien l'indu est récupéré dans sa totalité sans qu'il soit besoin d'obtenir un titre exécutoire auprès du juge, ou bien le demandeur renonce à porter sa demande devant la commission de recours amiable et ensuite devant le juge. En cas de difficultés plus sérieuses, ce sera au service contentieux d'intervenir. Si son intervention se révèle insuffisante, ce sera alors à la juridiction compétente d'intervenir, à la demande de la caisse, en répétition de sommes indûment versées ou à la demande de l'allocataire, en paiement de prestations refusées.

CHAPITRE 1 - LE RÔLE DES CAF DANS LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX

Les critères légaux que sont la charge d'enfant ou l'isolement du parent concernent dans les mêmes termes les caisses et les assurés, mais selon que c'est la caisse ou l'assuré qui agit, la procédure suivie est différente. Les services peuvent demander un contrôle de situation et saisir le service contentieux, l'allocataire doit saisir la commission de recours amiable de sa demande.

Ont fait l'objet de cette étude les modalités de contrôle utilisées par deux caisses d'allocations familiales et les conséquences des conclusions du contrôleur : elles sont utilisées directement tant pour fonder la décision finale de la caisse que pour fonder la décision de la commission de recours amiable en cas de contestation de l'allocataire. Les contrôles prennent une place particulièrement importantes s'agissant de la condition

d'isolement : cette condition concerne par hypothèse l'intimité de la vie privée et elle est beaucoup moins investie par les autorités telles que la CNAF ou le ministère de tutelle

Lorsque l'assuré conteste une décision de la caisse, il se trouve en position de demandeur. Si le litige se limite aux relations caisse/assuré, il sera également en situation d'apporter la preuve du bien fondé de sa demande : la caisse refuse ou supprime les prestations en cause à partir de son analyse de la situation et la commission de recours amiable fonde sa décision sur les conclusions du service contentieux. En revanche, devant une juridiction, la position procédurale de demandeur ne suppose pas, en principe, l'inversion de la charge de la preuve : c'est toujours à l'organisme de prouver le bien fondé de sa décision initiale. L'étude fait cependant apparaître que le contrôle juridictionnel reste souvent limité.

CHAPITRE 2 - LE RÔLE DES JURIDICTIONS DANS LE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX

A partir des décisions rendues par les TASS de Lyon et Grenoble en 1992, il a été possible de retrouver les conséquences ou l'absence de conséquences du contrôle judiciaire sur les pratiques instaurées au sein des caisses.

Le TASS a une activité quantitativement importante au regard des moyens qui lui sont alloués. Il fonctionne souvent avec des magistrats honoraires rémunérés sous forme de vacations (c'est le cas de la juridiction lyonnaise), même si la présidence est le plus souvent assurée par un magistrat en exercice. Quant aux assesseurs, leur place dépend surtout de leur personnalité et du rôle que leur laisse le magistrat. Le mode de fonctionnement de la juridiction est essentiel : les juges n'ont que peu de moyens pour jouer leur rôle traditionnel d'arbitre entre deux prétentions contraires. Les caisses sont très majoritairement demandeurs à l'instance : elles souhaitent obtenir un titre exécutoire qui leur permettra d'agir en exécution forcée contre l'allocataire débiteur de prestations indûment versées. Elles apportent au juge des conclusions fondées sur les contrôles opérés par leurs services. En face, l'allocataire n'est le plus souvent ni représenté, ni présent à l'audience, sans avoir pour autant communiqué des informations écrites au tribunal. La caisse bénéficie d'une présomption de bonne foi confortée par l'absence de contradicteur : de l'absence de remise en cause des faits qu'elle rapporte, on glisse parfois à l'absence de remise en cause des modes de preuve utilisés ou à l'absence de remise en cause des moyens juridiques qui fondent sa décision. Sur l'une des deux juridictions étudiées, les conclusions de la caisses sont reprises mot pour mot dans la décision judiciaire, parfois par le moyen d'une photocopie. En revanche, lorsque la juridiction s'oppose systématiquement à une pratique qu'elle juge illégale, elle aboutit à

une modification des pratiques au sein de la caisse. Cette modification peut alors s'adresser à l'ensemble des allocataires, y compris à ceux qui n'auraient pas manifesté l'intention de saisir la juridiction.

D'une façon générale, il y a peu de débats proprement juridiques autour du contentieux des prestations familiales. Une caisse peut ainsi continuer à saisir le TASS en matière d'APL alors qu'elle le sait incompétent. Autre exemple : les modalités de calcul de l'intérêt en jeu pour chacune des affaires, intérêt qui commande la possibilité de faire appel, n'ont semble-t-il jamais fait l'objet de débat alors qu'elles sont manifestement contraires à la loi. L'absence de débats proprement juridiques emporte encore des conséquences sur l'utilisation de la notion de fraude qui autorise à la fois d'éventuelles sanctions pénales (rares) et une levée de la prescription biennale (fréquente) normalement opposable aux actions en répétition de l'indu formée par la caisse. On pourrait encore citer l'exemple de la solidarité à la dette des concubins.

La comparaison de l'activité des deux juridictions sous examen montre que le traitement du contentieux des prestations familiales forme un tout auquel participent tant les pratiques de la caisse que la jurisprudence de la juridiction de référence : les pratiques sont d'autant plus exorbitantes du droit commun que le tribunal exerce un contrôle plus réduit, mais également les allocataires sont d'autant plus souvent présents ou représentés à l'instance et les voies de recours semblent d'autant plus utilisées que le tribunal joue un rôle plus actif.

Le rôle parfois limité du contrôle judiciaire prend tout son sens dans la mise en œuvre des critères de fait que sont la charge d'enfant et le parent isolé : des critères de fait laissent un espace de décision plus important aux services des caisses d'allocations familiales.

PARTIE 2 - LA MISE EN ŒUVRE DES CRITÈRES DE FAIT

La condition de charge d'enfant et la condition d'isolement ne sont pas traitées sur le même mode. La première est traitée sur un mode juridique. Les discours qui s'y rapportent renvoient à la règle de droit et aux nombreuses circulaires émises sur le sujet. Elles-mêmes justifient leurs positions par des considérations juridiques recherchées au-delà du simple libellé du Code de la sécurité sociale. En revanche, les conditions de mise en œuvre du critère d'isolement sont restées très factuelles. La question fondamentale est restée celle de la définition de l'isolement. En l'absence de définition opératoire, ce sont ceux qui sont chargés de l'application des textes au cas par cas qui

conservent le dernier mot, spécialement les contrôleurs des caisses d'allocations familiales et face à eux les juges du tribunal des affaires de sécurité sociale.

Étant donné la dissemblance des données en jeu, la condition de charge d'enfant et la condition d'isolement sont traitées séparément

TITRE 1 - L'ENFANT À CHARGE

La condition d'assumer la charge effective et permanente des enfants pour lesquels les prestations sont demandées intéresse toutes les prestations familiales. Elle traduit l'idée que les prestations sont versées pour compenser la charge supplémentaire que représentent les enfants. Il est donc logique qu'elles soient versées à celui ou à celle qui assume effectivement cette charge. Il ne s'agit pas de déterminer si les prestations seront versées ou pas mais de déterminer à qui les prestations seront versées. L'analyse des pratiques démontre que ce raisonnement semble aujourd'hui dépassé, la condition de charge d'enfant étant parfois le moyen d'apprécier les conditions de prise en charge de l'enfant, certaines ne justifiant plus aux yeux de l'organisme le versement de prestations.

L'analyse proprement dite est précédée d'un résumé de l'ensemble des documents à partir desquels l'analyse a été faite.

CHAPITRE 1 - ENFANT À CHARGE, ÉTAT DES LIEUX

L'état des lieux reprend les textes en vigueur sur le sujet, les décisions judiciaires, les lettres ministérielles et lettres CNAF qui ont été retrouvées, enfin les réponses ministérielles faites aux questions écrites posées par les parlementaires.

CHAPITRE 2 - ENFANT À CHARGE, ANALYSE

La notion de personne à charge « est dans un certain rapport avec la notion de parenté ; elle se juxtapose ou elle se superpose à elle » (J. Carbonnier). Selon qu'elle se juxtapose ou se superpose à la notion de parenté, la notion de personne à charge joue « un rôle extensif » ou au contraire un « rôle filtrant ». Les textes qui utilisent la notion de personne à charge sur un mode restrictif sont plus rares que ceux qui utilisent cette notion pour étendre le domaine d'application du droit, mais l'étude des pratiques montre que les caisses d'allocations familiales donnent parfois à la notion d'enfant à charge un rôle filtrant alors que les textes ont manifestement voulu lui donner un rôle extensif. Ces pratiques ont aujourd'hui valeur de règle obligatoire tant à l'égard des allocataires qu'à l'égard de certains agents des caisses.

Les différents cas de figure

La situation se présente différemment selon que l'enfant est confié à l'un ou l'autre de ses parents, ou à une tierce personne. D'une façon générale, les caisses d'allocations familiales accordent une plus grande attention aux arrangements familiaux lorsqu'ils ont lieu entre les parents de l'enfant en cause. Ce "libéralisme" s'étend aux familles recomposées : tout se passe comme si le nouveau conjoint ou concubin prenait la place de l'ancien conjoint ou concubin ; il semble qu'il puisse sans difficulté devenir allocataire pour les enfants de l'autre, y compris en l'absence d'enfants qui lui soient propres. Manifestement, les caisses admettent plus facilement les situations familiales dans lesquelles l'enfant est élevé par au moins l'un de ses parents que les situations familiales jugées dégradées où l'enfant est confié à d'autres que ses parents. En même temps, les caisses préfèrent se fonder sur des situations de droit plutôt que sur des situations de fait, comme le montre l'évolution des pratiques lorsque l'enfant a été "enlevé" par celui des parents auquel il n'a pas été confié par jugement.

Lorsque l'enfant a été confié à une tierce personne, assumer sa charge effective et permanente ne suffit pas à obtenir la qualité d'allocataire. L'évolution retracée montre clairement que les caisses ont défendu une position de plus en plus restrictive, confortée par les circulaires CNAF comme par celles du pouvoir de tutelle, sous réserve du rôle parfois effectif du pouvoir judiciaire. Trois types de contentieux se dessinent : le contentieux relatif à la question des enfants placés, le contentieux relatif à la question des arrangements familiaux, enfin le contentieux relatif à la question du parrainage.

L'utilisation de l'expression "arrangement familial" correspond nécessairement au refus de prestations, puisqu'il est aujourd'hui admis qu'un tel arrangement familial ne saurait transférer la charge effective et permanente des enfants. La question du parrainage en est une application particulière aux enfants étrangers confiés par leurs parents à des tiers résidant en France. Les réponses qui ont été apportées à la question du parrainage fondent aujourd'hui, au moins en partie, les réponses qui sont données en général à la question des enfants pris en charge par un tiers. On assiste dans ce domaine au jeu du chat et de la souris entre les institutions et le pouvoir judiciaire, l'essentiel pour l'institution étant de pouvoir continuer à appliquer des positions dont elle sait qu'elles seront contredites par le pouvoir judiciaire si l'affaire lui est présentée.

La distinction opérée par les praticiens entre enfants placés, arrangements familiaux et parrainage est un outil manifestement efficace de cloisonnement des différentes situations. Mais si les termes utilisés sont différents, et les solutions proposées

également différentes, il n'en reste pas moins que les faits à l'origine de ces trois types de contentieux sont souvent comparables. Au fond, la différence essentielle entre ces différents domaines est la nationalité des demandeurs ou des enfants en cause ou encore la nationalité des décisions judiciaires en cause. Si l'on fait abstraction de l'élément d'extranéité, une même situation peut trouver indifféremment une réponse fondée dans l'un ou l'autre de ces deux domaines et la solution qui y sera apportée pourra donc être différente. En d'autres termes, la question de fond qui est celle de l'existence d'un élément d'extranéité commande souvent la solution sans pour autant qu'elle soit évoquée en tant que telle. Mais un autre paramètre interfère : le choix de l'argumentation et donc de la réponse donnée à la demande de prestations est également soumis à une appréciation qualitative de l'organisation familiale en cause.

L'analyse des solutions retenues

Dans un premier temps, les pratiques se sont fondées sur l'exigence d'un titre pour limiter l'accès aux prestations familiales. Ce titre a d'abord été demandé comme un mode de preuve indispensable au transfert de charge : en son absence, les caisses refusaient d'accorder la qualité d'allocataire au demandeur. Il a alors été possible de faire produire tous leurs effets aux décisions françaises en refusant dans le même temps d'admettre la valeur juridique des décisions étrangères. Pourtant le droit français admet de plein droit la valeur juridique des décisions prises par une juridiction étrangère en matière d'état des personnes. Les caisses pouvaient donc, parfois, admettre certains titres étrangers. Il semble aujourd'hui que les caisses n'accordent aucune valeur aux titres étrangers, quel que soit leur auteur. Les demandeurs doivent donc obtenir ou bien l'exequatur de la décision étrangère, ou bien une décision française équivalente. Or l'ensemble de ces titres peut se traduire devant les juridictions françaises sinon par une décision d'adoption, au moins par une décision de délégation d'autorité parentale. L'institution de la délégation d'autorité parentale a donc été appelée en renfort et les demandeurs avertis, notamment en matière de parrainage, ont obtenu d'être délégataires de l'autorité parentale sur les enfants en cause. L'essentiel des litiges s'est alors noué autour des conséquences qu'il faut ou non attacher à une décision de délégation d'autorité parentale.

Dans un deuxième temps, l'exigence d'un titre a plutôt été présentée comme un élément constitutif de la prise en charge de l'enfant, dès lors que devait être considéré comme à charge "l'enfant à l'égard duquel la famille assume la responsabilité de sa charge dans toutes ses composantes juridiques, de fait et morales (soit l'enfant de filiation directe, abandonné ou orphelin et recueilli)". C'était renvoyer d'une part aux frais d'entretien de

l'enfant, d'autre part "à la pleine et entière responsabilité éducative et affective de l'enfant". Cette pleine et entière responsabilité s'est rapidement traduite par l'exigence de l'exercice de l'autorité parentale sur l'enfant. On a alors abouti aux situations dans lesquelles le demandeur opposait à la caisse une décision (française) de délégation d'autorité parentale. Mais lorsqu'il est exigé, ce titre est devenu un élément constitutif de la prise en charge de l'enfant en cause : la prise en charge ne peut être qu'un transfert de l'ensemble des responsabilités et obligations des parents envers leurs enfants. Le titre ne saurait suffire à déterminer la religion des caisses, maîtres du jeu, qui doivent dans tous les cas s'assurer d'une prise en charge effective et permanente.

Cette nouvelle étape du raisonnement marque une pratique encore plus restrictive, mais elle signifie également que la première partie est gagnée. Il n'est plus admis aujourd'hui dans les caisses que la seule prise en charge de fait -au sens où l'entend la chambre sociale de la cour de cassation- puisse permettre valablement d'obtenir la qualité d'allocataire. L'affaire est entendue. Les pratiques ont ainsi modifié le contenu même de la notion de charge en lui donnant une coloration juridique. Accepter en tant que telles les délégations d'autorité parentale opérées par une juridiction française n'est qu'une exception à cette règle : les CAF n'opposent pas leur nouvelle conception de la charge pour refuser de verser les prestations parce qu'elles savent qu'elles seront déboutées si le contentieux est porté devant le juge. Mais en l'absence d'un jugement de délégation, elles font jouer à plein cette nouvelle définition.

Mais cette définition est très restrictive : en dehors de l'adoption, il n'existe aucun moyen juridique de transférer sur un tiers à la fois l'autorité parentale et l'obligation d'entretien. Aussi certaines situations pourtant jugées dignes d'intérêt ne trouvent pas de solution. Pour pallier ces conséquences jugées excessives, les caisses ont réintroduit la distinction entre attributaires et allocataires. Elle permet en même temps de répondre favorablement à certaines demandes de prestations et de répondre à la question sous-jacente du versement des prestations familiales pour des enfants étrangers installés en France sans leurs parents et pris en charge par des membres plus ou moins éloignés de leur famille. Les caisses réintroduisent ainsi la distinction initiale fondée sur l'article L 513-1, en principe obsolète, débarrassée des conditions de forme précisées par l'article R 513-3. Cette démarche se fonde sur la volonté affichée de préserver avant tout les "droits des parents allocataires, y compris lorsque l'enfant est chez un tiers, sauf situation grave tels que incarcération, hospitalisation de longue durée, décès, disparition, ou menace pour l'enfant, qui peuvent seuls justifier un transfert de charge (sinon, arrangement familial) [...] les notions d'attributaires, ou de cession et saisissabilité des prestations familiales permettent de préserver les droits des tiers"

(Circ. CNAF n°77-92 du 30 novembre 1992, lettre ministérielle du 21 août 1992). Cette démarche emporte la conséquence inéluctable d'exclure du champ des prestations familiales les enfants étrangers confiés en France par leurs parents restés à l'étranger : dès lors que la condition de résidence en France est appréciée du chef de l'allocataire, ces enfants ne peuvent plus prétendre aux prestations.

Cette nouvelle étape contient en germe ses propres limites. Dès lors que ce détournement par la notion d'attributaire est opéré lorsqu'un ou plusieurs des enfants de la fratrie est confié à un tiers, il devient pas exemple difficile de le refuser lorsque la fratrie est divisée entre les deux parents séparés. Or on sait que les caisses tiennent à évaluer les prestations dues par foyer au regard du nombre d'enfants qui s'y trouvent effectivement et seulement pour ceux-la, sans accepter de calculer les prestations sur l'ensemble de la fratrie avant de les reverser au prorata dans chaque foyer en cause. Il serait sans doute possible de trouver d'autres exemples des difficultés possibles de cette nouvelle approche, outre son caractère fondamentalement illégal. C'est l'une des limites d'une évolution issue de la pratique, qui s'adapte au cas par cas avant de tenter d'acquiescer un caractère d'application générale. L'intérêt du raisonnement par catégorie juridique, telle que la catégorie des enfants à charge, est justement d'éviter à la règle de droit de s'attacher à la multitude des faits possibles. Partir des faits pour élaborer une norme au jour le jour, au cas par cas, contraint nécessairement à une adaptation permanente. C'est contraire à la recherche d'une sécurité juridique qui impose au contraire une règle suffisamment stable pour être prévisible.

La volonté des caisses de ne pas verser de prestations dans certaines situations a rencontré l'accord tacite ou express tant de la CNAF que du pouvoir de tutelle. La lecture des lettres circulaires émanant de l'un comme de l'autre démontre que chacun multiplie les arguments pour justifier les pratiques les plus restrictives. Le contrôle de légalité du pouvoir de tutelle se réduit dans ce domaine à un contrôle en opportunité, les arguments développés par le pouvoir de tutelle à travers les lettres ministérielles étant à l'évidence un habillage juridique plus ou moins convaincant de décisions prises en opportunité. Les conditions du traitement judiciaire du contentieux des prestations familiales limitent le rôle de contre-pouvoir des magistrats, même si les juridictions tant judiciaires qu'administratives rendent parfois des décisions extrêmement nettes.

Les justifications avancées sont mal fondées, en droit, pour légitimer les pratiques décrites. Parmi les personnes entendues, rares sont celles qui mettent réellement en question les pratiques actuelles autour de la notion d'enfant à charge au regard de la notion initiale d'enfant à charge. Les arguments juridiques utilisés pour justifier ces

pratiques sont parfois (rarement) contestés. En règle général, les acteurs entendus estiment plutôt que la valeur de ces documents n'a pas à être discutée : la force de ces documents internes pourtant sans valeur juridique intrinsèque est extrêmement importante. En tout cas le but recherché de la réduction du domaine d'application des prestations familiales n'est pas remis en cause. Parmi ces justifications, il apparaît à l'évidence que la question de l'obligation d'entretien des parents à l'égard de leurs enfants a pris une importance considérable. L'inexécution par le ou les parents de ses obligations pécuniaires est présentée comme justifiant en droit comme en fait le refus de verser des prestations aux tiers demandeurs. La condamnation des parents qui n'exécutent pas leurs obligations pourrait correspondre à un effet boule de neige de l'ASF. Le renvoi que cette prestation opère aux obligations alimentaires aurait eu un effet très large et toucherait les conditions de versement de l'ensemble des prestations familiales à travers l'interprétation qui est faite de la notion d'enfant à charge.

Les conditions ajoutées à la prise en charge de fait d'un enfant pour le versement de prestations renvoient au modèle classique de la famille, dans laquelle l'enfant est nécessairement élevé par ses parents ou au moins par l'un d'eux. Tout en affirmant ne pas vouloir prendre en considération les arrangements de famille, les caisses appliquent ce refus aux seuls arrangements qui confient l'enfant à un tiers. Le retour à la distinction initiale attributaire/allocataire répond bien à cette préoccupation : ce sont avant tout les parents qui doivent recevoir les prestations, ils conservent la qualité d'allocataire et le tiers recueillant peut éventuellement acquérir la qualité d'attributaire. C'est un moyen de laisser le fait (la prise en charge effective et permanente) en dehors de la matière strictement juridique, en préférant s'attacher à la qualité de parent au sens du droit civil pour apprécier les conditions requises de l'allocataire.

Au fond, deux explications sont avancées, de façon plus ou moins explicite. Elles concernent d'une part les enfants étrangers confiés en France par leurs parents restés à l'étranger, d'autre part les organisations familiales jugées défectueuses dans lesquelles les parents n'assument pas leurs obligations : les caisses auraient la volonté de s'assurer que les parents assument correctement leurs obligations juridiques. Ces entretiens posent bien la question des choix à opérer : les prestations familiales doivent-elles être versées pour tout enfant, quel que soit son mode de garde, ou bien doivent-elles être réservées à certains enfants, d'ailleurs les plus nombreux, ceux qui sont élevés par l'un au moins de leurs parents ou au moins dans des conditions telles que leurs parents assument les obligations que la loi met à leur charge ? S'agissant des enfants étrangers, il faudrait ajouter une deuxième question -et une deuxième réponse- : le principe de

territorialité auquel obéit le versement des prestations familiales doit-il s'effacer au profit d'un principe de nationalité ?

D'un point de vue juridique, la faiblesse du droit social est sa référence au fait. Cette étude démontre que le renvoi à la notion d'enfant à charge n'est pas purement et simplement un renvoi au fait. Au contraire, la notion d'enfant à charge constitue bien une catégorie juridique ; elle englobe un ensemble de situations de fait qui n'ont pas toutes été expressément visées lors de son instauration mais qui ont toutes vocation à y entrer. Si la situation décrite correspond à cette catégorie (le demandeur assume la charge d'un enfant), alors il s'ensuit des conséquences juridiques : l'acquisition de la qualité d'allocataire. C'est simplement une catégorie moins élaborée, moins abstraite que certaines des catégories du droit civil. Comme le font les magistrats du fond pour connaître la loi applicable, les caisses doivent qualifier les faits qui leurs sont proposés afin de les confronter à la catégorie "enfant à charge" et ainsi déterminer si la situation justifie l'acquisition de la qualité d'allocataire. A l'origine, c'est dans cette opération que les caisses puisent leur marge de manœuvre. Elles ont pour fonction de s'assurer que les demandes qui leurs sont faites correspondent bien aux situations visées par la loi. L'opération de qualification permet à elle seule toutes sortes d'ajustements. C'est ainsi que les caisses ont pu jouer sur le mode de preuve des faits rapportés (faut-il ou non une décision de justice pour prouver la prise en charge d'un enfant ?) pour opérer la qualification requise. L'évolution retracée démontre une toute autre marge de manœuvre. Dorénavant, ce n'est plus sur la qualification des faits que jouent les acteurs, mais sur la détermination de la catégorie juridique elle-même. Les caisses mettent en œuvre une conception renouvelée de la notion d'enfant à charge qui ne renvoie plus seulement à une situation de fait mais aussi à des situations de droit.

Les prestations familiales ne sont pas conçues comme un droit de l'enfant. Le fait que les allocations familiales ne soient versées qu'à partir du deuxième enfant n'en est que l'exemple le plus frappant. Mais si l'on peut justifier le versement des allocations familiales à partir du deuxième enfant, il est plus difficile de justifier qu'un même enfant n'ouvrira pas droit aux prestations familiales en raison des modalités de "garde" mises en œuvre par ses parents. Au-delà des droits de l'enfant, au contenu incertain et à l'application en droit interne discutée, ces pratiques mettent en cause l'égalité de tous, enfants à charge ou allocataires, devant la loi. Le pouvoir d'appréciation est tel qu'une même situation peut faire l'objet de traitements différents selon la caisse d'allocations familiales qui aura à connaître de la demande. En outre, elles accentuent ce qu'il est convenu d'appeler la fracture sociale, en sanctionnant ceux qui ont le moins la possibilité de la contester : les entretiens ont fait valoir que les pratiques étudiées se

sont développées pour faire face à la multiplication des situations marginales dans lesquelles il semblait inéquitable de verser des prestations.

TITRE 2 - L'ALLOCATAIRE ISOLÉ

Ce titre, comme le précédent, est partagé en deux chapitres.

CHAPITRE 1 - CONDITION D'ISOLEMENT, ÉTAT DES LIEUX

L'état des lieux reprend les textes en vigueur sur le sujet, les décisions judiciaires, les lettres ministérielles et lettres CNAF qui ont été retrouvées, enfin les réponses ministérielles faites aux questions écrites posées par les parlementaires.

CHAPITRE 2 - CONDITION D'ISOLEMENT, ANALYSE

Les textes qui renvoient à la notion d'isolement ne donnent pas de définition pratique de cette notion. Mais le silence des textes n'a pas eu le même résultat dans les deux domaines étudiés. Contrairement à ce qui se passe pour le critère de charge d'enfant, les conditions de mise en œuvre du critère d'isolement ont relativement peu intéressé les institutions nationales, que ce soit la CNAF ou le ministère de tutelle. Elles jouent ici un rôle plus modeste que dans le domaine de la charge d'enfants. Les acteurs principaux restent donc les caisses locales d'une part -spécialement le service contentieux- le juge d'autre part. Les pratiques locales prévalent et les conditions dans lesquelles est traité le contentieux des prestations familiales acquiert alors une importance encore plus grande.

Le partage des rôles

La loi du 9 juillet 1976 pas plus que celle du 3 janvier 1975 n'a donné de définition positive de la situation d'isolement : les personnes veuves, divorcées, séparées de droit ou de fait, abandonnées ou célibataires ne peuvent pas être considérées comme isolées si elles vivent maritalement (article R. 524-1 du Code de la sécurité sociale). Simplement, le statut civil est étranger à la recherche de la situation d'isolement et le parent isolé accueilli par sa famille peut obtenir le versement de l'allocation de parent isolé, tandis que le tiers qui accueillerait un enfant pourrait recevoir l'ASF même s'il vivait maritalement (sous réserve des pratiques instaurées sur la notion d'enfant à charge...).

Pour le reste, les textes restent silencieux. L'absence de définition légale donnée au critère d'isolement a imposé aux acteurs de sa mise en œuvre de rechercher leur propre définition. La pratique n'a pourtant pas non plus réussi à élaborer de règles plus

précises. En effet, pas plus que les textes, les services de la CNAF n'ont élaboré de définition de la notion d'isolement. En outre, la jurisprudence n'est pas toujours d'un grand secours. Les juridictions sont, elles aussi, indécises. La question de la définition de la notion d'isolement reste la "boîte noire" des dispositifs pourtant fondés sur ce critère. Les CAF ont dû malgré tout mettre ces prestations en œuvre. C'est la raison pour laquelle la pratique a une telle importance en la matière. Cette situation donne aux institutions comme aux personnes un pouvoir d'appréciation très important, sous le contrôle aléatoire du pouvoir judiciaire.

Les caisses d'allocations familiales ont choisi, parfois, d'élaborer leur propre doctrine. Des entretiens effectués tant à Lyon qu'à Grenoble il ne semble pas que de telles directives aient été données à l'intérieur de chacune de ces caisses. L'isolement y reste une question appréciée au cas par cas et se fonde plus sur la "mise en couple" que sur une éventuelle collaboration économique. La difficulté réside finalement dans une bonne connaissance de la situation familiale effective des allocataires et dans la qualification de ces faits : à partir de quel moment doit-on considérer qu'une relation de l'allocataire avec un tiers met fin à sa situation de parent isolé ? Lorsque la caisse n'a pas déterminé de politique suffisamment précise pour son ressort, toute la responsabilité de la qualification de la notion d'isolement est laissée aux agents des caisses. Ils doivent apprécier au cas par cas si la situation qui leur est soumise justifie ou non le paiement d'une prestation ou au contraire la notification d'un indu.

Les contrôleurs ont donc un rôle extrêmement important à jouer. En l'absence de toute définition, une grande liberté d'appréciation leur est octroyée. Cet espace de liberté est encore augmenté par le fait que leurs opérations de contrôle ne font pas elles-mêmes l'objet de définitions précises. Il leur est demandé de prouver la situation de vie maritale des allocataires, sans rien leur dire de ce qu'ils doivent entendre par vie maritale ni des moyens qu'ils doivent -ou qu'ils peuvent- mettre en œuvre pour y parvenir. Or, en dehors de la question de la charge d'enfant, les autres contrôles opérés portent sur des éléments plus objectifs que la situation de famille de l'allocataire. Ces contrôles sont les seuls qui portent par définition (ou par absence de définition) sur l'intimité de la vie privée.

Les prestations sous condition d'isolement ont ainsi apporté un nouveau débouché à la profession de contrôleur, sans pour autant que cette profession fasse l'objet d'une attention plus soutenue au sein de l'institution. Le fait que le serment prêté par les contrôleurs des caisses d'allocations familiales devant le tribunal d'instance soit en fait le serment élaboré pour les contrôleurs de l'URSSAF est sans doute un bon indicateur

de l'état de délaissement dans lequel est laissé cet aspect du travail des caisses. En donnant une place prépondérante aux contrôleurs, la condition d'isolement renvoie à leur éthique personnelle. Cette autocensure peut aboutir à des abus. L'un des entretiens effectués est typique. Il précise que les contrôleurs évitent d'avoir recours au témoignage des voisins, à cause d'une éventuelle volonté de nuire, que ce serait d'ailleurs insuffisant pour le contrôle comme pour les tribunaux, qu'en cas de doute très fort sur l'isolement sans preuve de la vie commune, la force de conviction de contrôleur ne joue pas ("il faut respecter la vie privée des gens"), que les contrôleurs peuvent introduire une certaine souplesse (par exemple tenir compte d'un indu avoué de 15 jours plutôt que d'un indu réel de 3 mois), que les dénonciations non signées ne sont pas reçues -de même pour les attestations- que les contrôleurs peuvent se mettre des limites, par exemple en évitant de rechercher l'usure de l'allocataire. L'auteur de l'entretien ajoute enfin que le serment n'a pas grand chose à voir avec la déontologie des contrôleurs. L'éthique des contrôleurs se traduit par l'ensemble des moyens qu'ils utilisent d'abord pour faire leur religion sur la situation en cause, ensuite pour obtenir les éléments de preuve qu'ils présenteront dans leur procès-verbal de contrôle.

Rares sont les éléments de preuve qui constituent une preuve parfaite, incontestable, de cette situation, à moins d'obtenir une reconnaissance de la vie maritale de l'allocataire. Les autres éléments de preuve sont notamment le fait d'avoir rencontré le concubin prétendu lors de la visite au domicile de l'allocataire, qu'un enfant est né au cours de la situation d'isolement, éventuellement qu'il porte le nom du concubin prétendu, que ce dernier a donné l'adresse de l'allocataire auprès de différents organismes, notamment au service des étrangers de la Préfecture. Les contrôleurs procèdent généralement en rapportant un faisceau d'indices qui doit leur permettre de faire la preuve de la vie maritale, un seul de ces éléments pouvant trop aisément être contesté. Mais la force probante attachée à ces différents éléments varie considérablement selon la personne par laquelle elle est appréciée.

Il est apparu au cours des entretiens que les conclusions du contrôleur ne sont pas remises en cause par le service qui a demandé qu'il soit procédé à un contrôle. Il reste donc le maître de la valeur qu'il accorde aux différents éléments de preuve de son rapport. Son pouvoir d'appréciation est d'autant plus important que son rapport sera presque directement retranscrit dans les conclusions de la caisse en cas de recours judiciaire. Ce rapport acquiert une plus grande importance encore si l'on tient compte de la pauvreté possible du contrôle judiciaire : les conclusions qu'il fonde sont parfois reprises mot à mot dans la décision de condamnation de l'allocataire.

Quant aux juges, ils apprécient de façon très variable les éléments de preuve, les mêmes éléments fondant parfois une condamnation de l'allocataire, parfois un refus de condamner, même s'ils refusent en général les renseignements recueillis de façon indirecte et/ou anonyme par les contrôleurs. Des décisions lointaines n'ont pas forcément de conséquences sur les pratiques locales. Les pratiques sont plus liées à la jurisprudence de la juridiction de référence. Le contrôle judiciaire ne sera donc opérant que s'il a lieu au sein de la juridiction de référence de la caisse et s'il est rappelé suffisamment souvent pour susciter une modification des pratiques de la caisse.

L'inversion des rôles entre CAF et allocataires

Les modalités de mise en œuvre de la condition d'isolement aboutissent parfois à l'inversion de la charge de la preuve. Elles aboutissent plus systématiquement à l'inversion de la charge du risque de l'absence de preuve décisive : le doute profite à la caisse.

L'inversion de la charge de la preuve

Les auteurs des entretiens effectués ont à plusieurs reprises insisté sur le fait que les problèmes de preuve seraient écartés si on exigeait de l'allocataire qu'il prouve sa situation. C'est contraire au système de déclaration sur l'honneur qui préside à l'attribution de prestations familiales, mais cette présomption de bonne foi joue différemment selon qu'elle intervient au stade de la demande de prestation, au stade du contrôle opéré par la caisse ou au stade du contentieux judiciaire.

Une fois les pièces justificatives indispensables fournies par le demandeur, c'est à la caisse, le cas échéant, de faire la preuve de l'inexactitude des déclarations qui lui ont été faites. La présomption de bonne foi reste fragile : le versement des prestations peut être suspendu si l'allocataire refuse de se soumettre aux contrôles. C'est alors à l'allocataire d'agir pour faire rétablir son droit. Cette suspension des prestations en cours n'aboutit pas en droit à un renversement de la charge de la preuve, mais elle aboutit en fait à un renversement de la place procédurale de chacune des parties à la contestation. De ce renversement de la place procédurale se déduit souvent un renversement de la charge de la preuve. C'est vrai lorsque la contestation est faite au sein de la caisse, c'est également vrai lorsque la contestation est appréciée par la CRA, c'est enfin possible lorsque la contestation est poursuivie devant la juridiction compétente, même si les juridictions rappellent parfois que ce n'est pas au demandeur à l'action de prouver ses allégations mais à la caisse de démontrer l'inexactitude de la déclaration initiale.

La preuve de la situation de vie maritale est délicate à rapporter. Afin de répondre aux éléments de preuves qui ont été apportés par la caisse, le débat judiciaire aboutit souvent à exiger de l'allocataire qu'il rapporte la preuve, non pas de sa situation d'isolement, mais de la résidence séparée de son concubin prétendu. L'enquête a montré en effet que le nœud du problème se situe souvent autour de la détermination de l'adresse du prétendu concubin. Les services de la caisse ont recours à des investigations auprès des différents services administratifs, au service des étrangers ou chez l'employeur pour connaître l'adresse du concubin. La constatation de l'adresse déclarée du concubin chez l'allocataire conduit les services à considérer que l'allocataire vit maritalement. Il en est de même lorsque l'ancien compagnon reçoit toujours son courrier chez l'allocataire : le nom sur la boîte aux lettres est le premier indice d'une vie maritale, bien que les allocataires contestent souvent en arguant par exemple du fait que l'enfant porte le nom de son père. Le TASS approuve souvent en énonçant que le fait de donner son adresse à diverses administrations atteste bien de la présence constante au domicile de l'allocataire. Le tribunal peut relever que l'allocataire doit alors faire la preuve d'une résidence séparée du concubin sans quoi elle sera considérée comme vivant maritalement.

Inversion de la charge du risque

Il ne s'agit plus de faire la preuve d'une situation négative, comme le serait la preuve de l'isolement, mais la charge de la preuve est ainsi renvoyée entre les mains de l'allocataire. Sous réserve que les éléments de preuve rapportés par la caisse sont suffisamment probants pour justifier cet échange, celui-ci est la conséquence classique du débat judiciaire. Mais cet échange renvoie à une évolution plus profonde déjà constatée s'agissant de l'enfant à charge, celle de la rigidité à laquelle aboutit la mise en œuvre des critères de fait. La preuve d'un domicile séparé sera impossible à rapporter si le concubin prétendu est effectivement sans domicile fixe. La question de la place de l'autre parent illustre également cette rigidification des situations à travers les modes de mise en œuvre des critères de fait. Un certain nombre de contrôles sont opérés à la suite de la reconnaissance de l'enfant par le père ou se fondent sur cette reconnaissance pour en déduire une vie maritale. De même la présence du parent au domicile de l'allocataire lors du contrôle rend suspecte la situation familiale et peut permettre d'en déduire une vie maritale tandis que l'allocataire se défend en faisant valoir qu'il s'agissait de l'exercice du droit de visite de l'autre parent ou d'une liaison non constitutive d'une vie maritale.

Ces pratiques excluent du champ des prestations toutes les situations mal définies, floues, qui ne renvoient pas à une situation tranchée. Un père plus ou moins concubin ou un ancien conjoint plus ou moins sans domicile fixe peut entraîner la suppression des prestations versées sous condition d'isolement, en même temps d'ailleurs que la suppression des prestations versées sous condition de ressources, puisqu'il sera reproché à l'allocataire de ne pas avoir déclaré les ressources de l'autre membre du couple. Les allocataires assument ainsi le risque d'absence de preuve formelle de leur situation de famille, preuve formelle impossible à rapporter puisque leur situation de famille est par hypothèse indéterminée.

Les différentes modalités de mise en œuvre de la notion d'isolement permettent d'opérer trois distinctions principales : une distinction entre isolement économique et isolement affectif, une distinction entre le concubinage avec une personne du même sexe ou de sexe opposé et enfin une distinction entre des relations suivies et un concubinage notoire. Parallèlement, les difficultés présentées comme propres à la condition d'isolement ne concernent pas seulement les prestations qui y sont expressément soumises. L'ensemble des prestations soumises à une condition de ressources suppose de connaître l'ensemble des revenus des personnes qui résident dans le foyer. Il est donc important de savoir si l'allocataire vit seul et ne doit donc déclarer que ses propres ressources, ou s'il vit en couple (ou autrement) et doit donc déclarer les ressources des autres personnes composant le foyer. Les difficultés proviennent en partie des différentes notions utilisées sans distinction véritable par ces différentes prestations : elles sont versées en même temps dans un "foyer" et au titre d'un "groupe familial", comme si un foyer devait nécessairement abriter un "groupe familial". L'utilisation concomitante de ces deux notions rend plus délicate les modalités de mise en œuvre des critères de fait que sont la condition d'isolement et la condition de charge d'enfant. Une conception strictement économique du versement des prestations dites familiales s'opposerait à l'idée qui préside à leur conception, inspirée d'une politique dite familiale. Attacher le versement de l'allocation de parent isolé à des seuls critères économiques serait admettre que cette prestation est une prestation sociale beaucoup plus qu'une prestation familiale. Attacher d'une façon générale le versement des prestations à des critères seulement économiques résoudrait heureusement la question du concubinage homosexuel de même que la question de la mise en œuvre de la notion d'enfant à charge : les caisses n'auraient plus à se préoccuper de l'organisation familiale des allocataires. Elles auraient seulement pour mission de venir en aide aux foyers assumant la présence des enfants.